

Om det å rope i skogen; ulike stemmer i Nordlands utmark

Majken Paulsen¹, Aase Kristine Lundberg¹, Arild Gjertsen¹, Svein Morten Eilertsen² og Camilla Risvoll¹

¹ Nordlandsforskning

² Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)

Sammendrag

I en årrekke har det pågått politiske diskusjoner og rettslige prosesser om hvordan statsgrunn i Nordland og Troms skal forvaltes. I denne artikkelen tar vi utgangspunkt i spenningene som har oppstått som følge av at antatt like utmarksområder forvaltes ulikt i ulike deler av landet. Mens fjelloven og statsallmenningsloven finnes sør for Nordland, er det Finnmarksloven som regulerer utmarka lengre nord. På statsgrunn i Nordland og Troms er det Statskog SF som har forvaltningsansvaret. Gjennom en kombinasjon av kvalitative metoder undersøker vi hvordan et utvalg aktører erfarer og forholder seg til forvaltningen av statsgrunn i Salten-regionen i Nordland. Vi finner tre dominerende tema som både tilhengere av dagens forvaltningsmodell og de som ønsker å innføre fjelloven og lokale fjellstyrer vektlegger i sin argumentasjon; økonomi, kompetanse og rettigheter. Alle aktørene posisjonerer seg med hensyn til de alternative forvaltningsmodellene, men det er ulikt hvor tydelig de tar stilling. Mens kommunene og lokale aktører mener det er på overtid å få innført fjelloven, vektlegger andre at Statskog sikrer allmennheten tilgang til å bruke utmarka. Kryssende konfliktlinjer, både langs sentrum-periferiaksen og mellom lokale aktører bidrar til å opprettholde status quo. Uavklarte samiske rettighetsforhold kompliserer situasjonen ytterligere.

Nøkkelord: utmarksforvaltning, lokal forvaltning, interessenmotsetninger, tillit, Nordland

English title: The Call of the Wild: Multiple voices in the Nordland outfields

Abstract

In recent years there have been both political discussions and legal proceedings related to how commons in Nordland and Troms should be managed. In this article our point of departure is the tension that arises when presumed similar land, defined as outfields, is managed differently in different parts of Norway. While Fjelloven and Statsallmenningsloven dictate how outfields are treated south of Nordland, the northernmost part of the country is regulated by Finnmarksloven. Statskog SF regulates commons in Nordland and Troms. We deploy a combination of qualitative methods to investigate how a selection of actors experience and relate to the regulation of commons in the Salten region of Nordland. Both proponents and detractors of the current management model structure their arguments around capital, skills and rights. All actors position themselves relative to the alternative management models, but they differ in the degree to which they make their positions heard. While municipalities and local agents consider the establishment of Fjellova to be overdue, others value Statskog's initiatives to secure common access to outfields. Status quo is maintained by lines of conflict intersecting with centre – periphery divides. Unresolved Indigenous Sámi rights complicates the situation further.

Key words: Outfield management, local management, conflicting interests, trust, Nordland

Innledning

Den store kategorien «utmark» – som utgjør om lag 95 prosent av fastlands-Norges arealer (Strand mfl. 2021) – favner ikke bare ulike økosystemer som skog, daler, fjell, myrer, vidder, elver, ferskvann og fjorder. Disse områdene har også ulike eie- og rettighetsforhold, og forvaltes etter en rekke ulike lovverk, som plan- og bygningsloven, naturmangfoldsloven, friluftsløven, vannressursloven, motorferdselloven, fjelloven og reindrifsløven, bare for å nevne noen. En dominerende konfliktlinje i diskusjoner om utmarksforvaltningen handler nettopp om hvem som skal bestemme over utmarka, hva slags medbestemmelse og påvirkningsmuligheter lokalbefolkning skal ha og hvordan makt skal fordeles mellom statlige og lokale myndigheter. Av den grunn har utmarka blitt omtalt som regimenes slagmark (Skjeggedal, 2000) og det har blitt foreslått å forenkle utmarksforvaltningen (Falleth, Hoffmann & Winge, 2014), blant annet ved å overføre mer makt til kommunene og ved å gi de en mer sentral rolle som koordinator av planer og tiltak som berører utmarka.

I Finnmark forvaltes 95 prosent av grunnen av Finnmarkseiendommen/Finnmárkkuopmodat (FeFo) gjennom Finnmarksloven. Sør for Nordland forvaltes utmarka av lokale fjellstyrer og reguleres av blant annet fjellova (Landbruks- og matdepartementet, 1975) og statsallmenningensloven (Landbruks- og matdepartementet, 1992). Men i Nordland og Troms hvor statsgrunnen utgjør 26,3 millioner dekar, og dekker størsteparten av de indre delene i begge fylker, er det ingen egen lov som regulerer forvaltningen av statsgrunnen. Her forvaltes både grunneierretten og bruksretten til de fornybare ressursene direkte av staten, gjennom foretaksstyret til Statskog SF (Ravna & Eriksen, 2023, s. 47).

I denne artikkelen tar vi utgangspunkt i spenningene som har oppstått som følge av at antatt like områder forvaltes ulikt. Det gjør vi gjennom å undersøke hvordan et utvalg aktører erfarer og forholder seg til forvaltningen av statsgrunn i Salten-regionen i Nordland fylke. Vi har kartlagt ulike aktørers oppfatning av dagens forvaltningsmodell og hvordan disse står i forhold til andre oppfatninger av hvordan utmarka bør forvaltes i Salten. Vi kombinerer kvalitative intervju og samtaler med observasjoner og dokumentstudier for å belyse hvordan ulike forvaltningsmodeller for utmarka oppleves og erfares av aktører i regionen.

Salten er et område som er godt egnet til å avdekke noe av kompleksiteten som preger forvaltningen av statsgrunn i Nordland og Troms. Den offentlige debatten har pågått i en årrekke og en av Saltenkommunene – Beiarn – har sammen med Bardu kommune i Troms gått til søksmål mot staten ved Landbruks- og matdepartementet (LMD) og Statskog om retten til å forvalte egen utmark og gjøre fjelloven gjeldende. I juni 2023 fikk kommunene medhold av Høyesterett i at de kan anlegge sak mot staten, og tingretten skal nå ta stilling til om fjelloven gjelder i de to kommunene (HR-2023-1044-A; KS hjemmeside, 2023).

På tross av disse rettsprosessene og den årelange tvisten mellom kommunene og staten, har det vært lite oppmerksomhet omkring opplevelsene og erfaringene med Statskog SF som grunneier og forvalter av statsgrunn i Nordland. Til sammenligning har det vært skrevet mye om fjelloven og fjellstyrene (se Angell, 2009; Grimstad & Sevatdal, 2007; NOU 2018:11) og forvaltningen av Finnmarkseiendommen og FEFO (se Broderstad, 2015; Hernes & Selle 2021; Ravna, 2017, 2021; Ween & Lien, 2012). I 2018 leverte Statsallmenningenslovutvalget NOU 2018:11 «Ny fjellov». Mandatet til utvalget var å forenkle forvaltningen av statsallmenningene og deres forslag om ny fjellov skulle erstatte de to lovene som i dag regulerer bruken og forvaltningen av statsallmenningene. Mandatet var avgrenset geografisk til de områdene som *alledere* var statsallmenninger underlagt både fjelloven og statsallmenningensloven. Slik sett inngikk ikke Nordland og Troms i utredningsarbeidet og utvalget pekte på at en eventuell «lovendring for forvaltning av grunneierrettigheter i hele det tradisjonelle samiske området og bruksrettigheter i Nordland og Troms vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av Samerettsutvalgets utredning» (NOU 2018:11, s. 16).

Denne artikkelen bidrar til å belyse hvordan denne «annerledesheten» i forvaltning oppleves og utfordres av ulike aktører i Salten. Artikkelen begynner med en kort redegjørelse av ulike forståelser av utmark, før vi presenterer caseområdet Salten og ulike forvaltningsmodeller for statseid grunn i Norge.

Vi presenterer deretter et teoretisk perspektiv hvor konfliktlinjen sentrum-periferi i norsk politikk vektlegges, hvor vi også utvider forståelsen av relevante interessemotsetninger relatert til vår case. Dernest presenterer vi funnene fra vår analyse, før vi diskuterer disse i lys av artikkelens hensikt, og avslutter med noen oppsummerende refleksjoner.

Bakgrunn

Utmarka er et begrep som beskriver mange forskjellige praksiser og forbindelser. I lovverket skilles det mellom innmark og utmark, for eksempel i friluftsløven (2021), hvor innmark defineres som «gårds plass, hustomt, dyrket mark, engslått og kulturbete samt liknende område hvor allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker» og videre udyrket og mindre areal som enten ligger i dyrket mark eller som er gjerdet inn. Utmark defineres i kontrast til innmark som udyrket mark, noe som gjør det til et omfattende begrep som rommer mange typer landskap, som skog, fjell, vidde og myr. Dette gjør «utmark» til et stort forvaltningsobjekt rent geografisk, siden man gjerne sier at 95 prosent av det norske fastlandsarealet er utmark (Strand mfl., 2021). For både lokalbefolkning og tilreisende er dette områder som har uvurderlig verdi knyttet til blant annet beitebruk, matauk, og andre natur- og kulturbaserte tradisjoner, rekreasjon og turisme.

I offentlige dokumenter oversettes det norske substantivet utmark med det nord-samiske verbet meahcci (Joks, Østmo & Law, 2020J). Dette er en feilslutning ifølge Joks, Østmo og Law (2020) som viser hvor vanskelig det er å oversette mellom språk, og hvilke fallgruver som kan oppstå når man for eksempel transformerer verb til substantiv. De argumenterer for at utmark ikke klarer å reflektere den dyptgående og mangfoldige betydningen disse stedene har for folk som har bodd og levd der gjennom generasjoner. Saltenregionen er tradisjonelt pite- og lulesamiske område i tillegg til norsk. Det finnes flere relevante lokale begreper for å beskrive det mangfoldet området rommer. Vi velger her å utdype både Joks, Østmo og Laws (2020) beskrivelse av meahcci og Harrieth Airas beskrivelse av doubddága (se under) for å vise mangfoldet og dybden av menneskers forhold til områdene de bor i. Meahcci beskriver både steder og praksiser og meahcci forbinder tid, sted og folk gjennom lag på lag av levende praksiser som reforhandles og overlapper hverandre i en kontinuerlig prosess (se også Ingold, 2000; Lorås & Eidissen, 2013; Paulsen, 2021; Rybråten, 2013; Ween & Lien, 2012).

På pitesamisk kan meahcci oversettes til mähttse og på lulesamisk til miehttse, men innholdet i begrepene er noe forskjellig (Harrieth Aira, personlig kommunikasjon). I lulesamisk område i Tysfjorden skilles det mellom miehttse og várre der miehttse (også omtalt som vuollá dahka/nuorrebielle) er området mellom goade, gátguorra, giedde (husene, gårds plassen og jordene) og várre som er fjellområdene. Aira foreslår at vi i denne artikkelen bruker betegnelsen Mijá duobddága som betyr vårt landskap/våre områder, fordi det innholdsmessig er mer synonymt med det nordsamiske meahcci. Duobddága er områdene som folk har tilknytning til, og miehttse kan være en del av dette området. Miehttse på andre steder enn egne områder har imidlertid ikke den samme betydningen. Aira forklarer: «altså miehttse i en annen kommune trenger ikke å bety noe spesielt, mens våre duobddága, som er vårt [Airas families] område i Hellmofjorden i Tysfjord har en helt annen betydning» (Aira, personlig kommunikasjon). Hun forklarer videre hvordan Duobddága består av (1) fjæraområdet, (2) husene, gårds plassen og tunet (såkalt innmark), (3) miehttse som er uteområdet som strekker seg fra fjæra til fjells og (4) som er várre eller váre (flert.) (fjellområde(ne)/høyfjellsområde(ne)). Mens meahcci i nordsamisk (Kautokeino, jfr. Schanche, 2002) er området utenfor tunet og også kan være fjellområdet/vidda, er det ikke slik i Tysfjord. (Aira, 2022).

Meahcci eller doubddága er viktig for både stedsidentitet og -tilhørighet, levebrød og levemåter. Meahcci/doubddága er ikke bare områder i naturen, men inngår i en utvidet forståelse av hjem. Dermed unnlater meahcci å bygge opp under det ofte kritiserte binære skillet mellom natur og kultur. Meahcci/doubddága kan beskrive et spesifikt vann hvor familien har hatt leir for å fiske, hvordan fisket er utført og når på året det skjer. Det kan også være myrer og skogholt hvor folk plukker bær, går på jakt, utøver reindrift, sanker ved, plukker sopp eller skjærer sennegrass, for å nevne noe. Der møter mennesker andre aktører som ikke-menneskelige dyr, fugler, fisk, og naturlige fenomener som snøstormer, elver, fjell eller usynlige enheter som helligsteder. Disse aktørene har agens og påvirkningskraft, noe som gjør at meahcci ikke kan kontrolleres eller planlegges, men fordrer fleksibilitet og tilpasningskapasitet (Aira, 2022; Joks Østmo & Law, 2020).

Kompleksiteten som kjennetegner «the mess of everyday life» (Law, 2004, s.7) i caseområdet Salten gjør at forvaltningen av disse områdene medfører og *må* medføre en regulering av svært ulike former for bruk, hvor ulike aktører både berøres av og deltar i denne forvaltningen på ulikt vis.

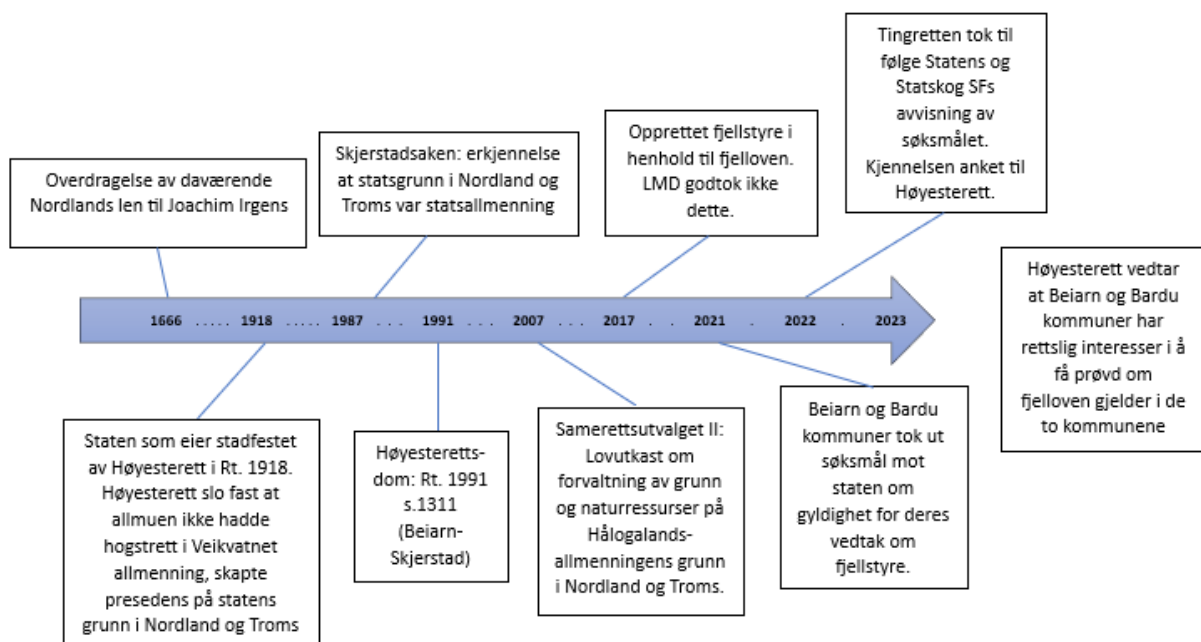
Salten-regionen: historie og forvaltning

Det geografiske utgangspunktet for denne artikkelen er Saltenregionen midt i Nordland fylke. Regionen grenser til Sverige i øst og kysten i vest og består av ni kommuner: Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Steigen og Sørfold. Innad i regionen er det stor variasjon i topografi, berggrunn og klima, med fjordsystemer, daler og fjellvidder. Regionen består av store utmarksområder, inkludert flere nasjonalparker. 1.januar 2023 bodde det ifølge SSB¹ 83 840 mennesker i Salten og de siste tiårene har det skjedd en sentralisering innad i regionen, og det er kun Bodø som har hatt en positiv befolkningsutvikling siden 1990. Befolkningen er mangfoldig og multietnisk. Kommunene Fauske, Saltdal, Beiarn, Gildeskål, Meløy, Bodø og deler av Sørfold tilhører det som kalles det pitesamiske området. Store deler av Sørfold, Hamarøy og Steigen er i det lulesamiske området. Disse områdene består av samiske samfunn som vedlikeholdes på tross av sterk fornorskning og kolonisering gjennom generasjoner (Myrvoll, 2015). Historisk har landbruket hatt en sentral rolle i regionen, det samme har fiske, skogbruk og næringer som gruvedrift og vannkraft. Det er fortsatt et stort mangfold av lokale matprodusenter og foredlere i Salten, innen sektorer som fiskeri og havbruk, landbruk (inkludert beitebruk, bær- og grønnsaksproduksjon), og utmarksnæringer som sanking og jakt (Risvoll & Vangelsten, 2023). Reindrifta står sterkt i Salten og det er fire reinbeitedistrikt i regionen.

Ravna og Eriksen (2023) har undersøkt forvaltningen av statsallmenninger som forvaltes etter fjelloven, statsgrunnen i Nordland og Troms og Finnmarkseiendommen. Et av deres funn er at områder som er sammenlignbare forvaltes vidt forskjellig, selv om de blir brukt på samme måte og det kan antas at rettigheter til arealene er opparbeidet gjennom bruk over lang tid. For innbyggerne i Nordland og Troms fører de ulike forvaltningsregimene til at de er fratatt muligheten til formell innflytelse ved å delta i forvaltningen av egne nærområder og de har heller ikke mulighet til å være med å bestemme hvordan avkastningen fra allmenningene i utmarka skal brukes. De folkerettslige forpliktelsene samene som urfolk har til å delta i styring og forvaltning er heller ikke tilfredsstillende ivaretatt i dagens forvaltningsregime (ibid.).

Etter inspirasjon fra Ravna og Eriksens bok (2023), viser figur 1 en tidslinje over noen av de viktigste hendelsene som leder frem til dagens fastlåste situasjon. På 1600-tallet solgte kong Fredrik den III daværende Nordlands len til dansken Joachim Irgens, en av sin tids største bergverks- og jordegodseiere i Danmark-Norge. Etter Irgens død ble disse store landområdene solgt eller overført ved arv til et knippe slekter i Nord-Norge. Gjennom 1600- og 1700-tallet var det leilendingsvesen i Nordland, og på 1800-tallet begynte den norske stat å se seg selv som skog- og grunneier med et særlig fokus på skogressursene og forvaltning av denne (ibid.). I 1918 ble det stadfestet av Høyesterett i Rt. 1918 (Veikvatnet) at staten eier grunnen i Nordland, og gjennom 1900-tallet fikk skogsdriften stadig større betydning parallelt med at allmenningsretten ble svekket. I 1971 ble Utvalget for statseiendom (Nord-Norge Utvalget) oppnevnt med oppdrag om å utrede eiendomsgrensene (privat og statlig) samt belyse befolkningens bruk av utmark og fjellområder. I 1977 ble dette utvalget erstattet av Utmarksdomstolen for Nordland og Troms (ibid.).

¹ <https://www.ssb.no/statbank/list/folkemengde/> lest: 22.11.2023



Figur 1: Tidslinje over viktige hendelser i forvaltningen av statsgrunn i Salten etter inspirasjon fra Ravna og Eriksen (2023).

Gjennom 80-tallet ble Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms oppnevnt og avklarte allmenningsrett på statsgrunn i begge fylkene (Skjerstadsaken). Dette var avgrenset til ikke å omfatte hogstrett. I 2001 ble Samerettsutvalget gjenoppnevnt for å utrede rettigheter til, og bruken av land og vann i tradisjonelle samiske områder utenfor Finnmark, og i 2007 kom Samerettsutvalget II sin rapport: Den nye sameretten (NOU: 2007: 13). Lite skjedde i saken fra myndighetenes side i årene etter, men i 2017 ba Stortinget regjeringen i et anmodningsvedtak å «utrede å gi fjelloven samme anvendelse i Nordland og Troms som sør for Nordland grense. Utredningen skal legge til grunn at Statskog fortsatt skal beholde ansvaret for skogressursene» (Innst. 385 S (2016-2017) s. 61).

Året etter la en interdepartemental arbeidsgruppe frem en utredning som beskrev bakgrunn og forutsetninger for eventuell innføring av fjelloven, deriblant konsultasjon med Sametinget, mulige konsekvenser for berørte aktører, samt behov for eventuelle tilpassinger av fjelloven. I mandatet inngikk det også å komme med anbefalinger og forslag til videre prosess. Som beskrevet av Ravna og Eriksen (2023) oppfattet Sametinget dette som et signal om at Samerettsutvalget II ikke ville bli fulgt opp. Kommunene Beiarn og Bardu tok saken i egne hender i 2017 og opprettet fjellstyre med fjelloven som fundament. Dette ble imidlertid ikke godkjent av LMD og siden har saken versert i rettsystemet. Dette gikk helt til Høyesterett, som i juni 2023 ga kommunene medhold i at de har et rettslig grunnlag til å få prøvd spørsmålet om å innføre fjellov lokalt (HR-2023-1044-A). Nå er saken sendt tilbake til tingretten, som skal ta stilling til om fjelloven kan innføres lokalt.

I påvente av videre politiske og juridiske prosesser, forvaltes både grunneierretten og bruksretten til de fornybare ressursene i Nordland og Troms direkte av staten, gjennom statsforetaket Statskog. I vedtektene til Statskog (§ 2) beskrives Statskogs formål på følgende måte: «Foretakets mål er å forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjelleiendommer med tilhørende ressurser [...] eiendommene skal drives effektivt med det formål å tilfredsstillende økonomisk resultat» (Statskog, 2022a). Formålsparagrafen vektlegger effektiv drift og økonomisk resultat (overskudd) med naturvern og friluftsliv som (avgrensende) ramme. Overskuddet går i stor grad (75 prosent) til eier, LMD. Ifølge Statskogs egen årsrapport (2022b) gikk om lag 103 millioner kroner til eier, mens 2 millioner gikk til Statskogfondet for Nordland og Troms.

Det er i hovedsak to alternativer til dagens forvaltningsmodell. Det ene er å innføre fjellova som per i dag gjelder for statsallmenninger sør for Nordland, det andre er å opprette et alternativt eierorgan som Hålogalandsallmenningen. I statsallmenningene i Sør- og Midt-Norge representerer Statskog SF staten som grunneier, men de bruksberettigede har bestemte rettigheter etter alders tids bruk. Disse rettighetene er fastsatt både i fjelloven og statsallmenningsloven. I hver kommune der det er statsallmenning skal det være fjellstyre. Fjellstyret skal arbeide for å sikre at allmenningen blir brukt på en måte som fremmer næringslivet i bygda og tar vare på naturvern- og friluftssinteressene (Fjellova 2023, §2).

I Den nye sameretten (NOU 2007: 13) foreslår flertallet (ni medlemmer) at det først gjennomføres en kartlegging av eksisterende eier- og bruksrettigheter i mandatområdet, som befolkningen ikke har papirer på, før man etablerer et nytt eierorgan; Hålogalandsallmenningen. Det nye eierorganet foreslås organisert i et styre med seks medlemmer, hvor to oppnevnes av Sametinget, to av Nordland fylkesting og to av Troms fylkesting. De foreslår videre at det opprettes inntil seks regionale utmarksstyrer som skal forvalte rettighetene til bufebeite, jakt, fangst, fiske og uttak av trevirke. Samerettsutvalget konkluderer også med at fjelloven, i likhet med finnmarkslovens modell, ikke egner seg for statsgrunnen i Nordland og Troms.

Interessemotsetninger langs flere dimensjoner

Diskusjoner om hvem som skal eie, bruke og forvalte utmarka har, som beskrevet over, pågått gjennom århundrer. Sentralt i disse diskusjonene er ulike perspektiver på om det er grunneiere og rettighetshavere selv, lokale myndigheter eller statlige myndigheter som er best egnet til å ta beslutninger. Hva som ligger i å være «best egnet» er stridens kjerne. Er det for eksempel erfaringsbasert kunnskap og/eller vitenskapelig kunnskap som skal veie tyngst og hvordan skal nærhetsprinsippet, altså at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør «legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne» (Kommuneloven, 2018) vektet? Disse debattene handler om prinsipper for maktfordeling mellom sentrale og lokale myndigheter og det handler om tillit – og ikke minst dets motstykke, mistillit. Både tillit og mistillit er vanskelig å definere, men slik Grimen (2001) påpeker, bør forsøk på å forstå tillit også inkludere refleksjoner omkring makt fordi dette kan bidra til å belyse «dei sosiale vilkåra for etablering, utvikling og forvitring av tillitsrelasjonar» (ibid. s. 3617). Makt kan skape og opprettholde tillitsrelasjoner, men opplevelsen av avmakt, for eksempel i møte med sentrale myndigheter, kan også skape grobunnen for mistillit. Fra utmarksforvaltningen er det flere eksempler på dette (se f.eks.: Aspøy, Figari & Krange, 2022; Risvoll & Kaarhus, 2021). Hvordan tillitsrelasjonene mellom de ulike aktørene i Salten-regionen kommer til uttrykk og hvordan dette påvirker synet på ulike forvaltningsmodeller av disse områdene er noe vi vil komme tilbake til i analysen.

I forståelsen av hva som både skaper tillit og mistillit er Grimens (2001) tilnærming nyttig: «Lit ein person på ein annan person, opnar han eit handlingsrom som han ventar at den andre vil bruke i samsvar med ønska, interessene eller viljen hans. Tillit har ei retning, som er definert av det tillitsgjevaren ventar seg» (ibid., s. 3617). Denne forståelsen av tillit er både relasjonell og retningsgivende for handling. Samtidig er den fundert på en tiltro til at den andre parten vil handle i samsvar med ens egne interesser. Den opplagte utfordringen oppstår i det det er interessemotsetninger mellom de ulike partene, noe utmarksforvaltningen er full av. Disse interessemotsetningene, som konflikter mellom bruk og vern, sammenfaller i stor grad med tradisjonelle og stabile konfliktlinjer som går langs aksene sentrum-periferi i det norske politiske systemet, med rovdyrproblematikken som et tydelig eksempel (Naustdalslid, 2020; Sjölander-Lindqvist mfl., 2020). Dette er en viktig årsak til at diskusjoner om hvem som skal forvalte utmarka, og hvordan, skaper engasjement og mobiliserer bredt. Sammenlignet med for eksempel Sverige, hvor slike diskusjoner har forblitt på det lokale nivået, har disse diskusjonene i Norge blitt satt på den nasjonale politiske agendaen og løftet helt til Stortinget (Hongslo mfl., 2016) og inn i regjeringsplattformer, som i Sundvollen-plattformen i 2013 (Regjeringen, 2013).

Det var Stein Rokkan som utviklet sentrum-periferi dimensjonen som en forklaringsmodell for å forstå både politiske og kulturelle konflikter, og ikke minst deres stabilitet i det norske politiske systemet (Rokkan, 1987). Så betydningsfullt har skillet mellom sentrum og periferi blitt, at det tilbake i 2021 ble sagt at «Glem høyre mot venstre. Nå er det sentrum mot periferi som teller» (Fitjar, 2021), og det «nye» distriktsopprøret har blitt viet mye oppmerksomhet (Almås, Fuglestad & Melås, 2020; Vik, 2023).

Ifølge Ytteri (2019) har aksene sentrum-periferi vært svært betydningsfull i Norge som følge av at Norge er et land i den europeiske periferien som har vært styrt fra både København og Stockholm, og at Norge er et land med mye periferi og samtidig et tydelig sentrum. Sentralt i Rokkans forklaringsmodell er at det parallelt med territorielle skillelinjer mellom sentrum og periferi, har vokst frem sosiokulturelle skillelinjer mellom by og bygd. Denne skillelinjen har både skapt grobunn for politiske partier og påvirket spørsmål om maktfordeling og (mis)tillit til og mellom myndigheter på lokalt og sentralt nivå.

I denne artikkelen er vi opptatt av hvordan ulike aktører opplever dagens forvaltning av statsgrunn i Salten-regionen i Nordland. Hva som anses som sentrum vil likevel kunne variere, det samme hvem som anses rettmessige «lokale». I caseområdet i denne artikkelen er det for eksempel snakk om sentralisering innad i regionen, og sentrum-periferi aksene gjør seg ikke bare gjeldende mellom periferien og hovedstaden (nord versus sør), den spiller også inn i spørsmål om sentralisering av befolkning, funksjoner og tjenester innad i regionen (f.eks. Saltdal versus Bodø).

Mens det er lett å peke på ytterpunkter og uforenelige posisjoner i debatter om utmarksforvaltning, har Daugstad mfl. (2007) argumentert for at en mer kompleks forståelse av disse skillelinjene bør legges til grunn, fremfor å fokusere på dikotomiene mellom bruk og vern, natur og kultur og lokal versus nasjonal forvaltning. De mener det er mer fruktbart å plassere aktører langs tre akser (lokal-sentral, bruk-vern og natur-kultur) for å få frem nyansene i argumentene og posisjonene, snarere enn aktørenes orientering mot ytterpunktene i debatten. I tillegg til dette, mener vi det er nødvendig å inkludere relasjonelle praksiser, tilhørighet og bruk i analysen, slik dette eksempelvis kommer frem gjennom begrepet *meahcci*. I Daugstad mfl. (2007) sin artikkel om prosessen og interessemotsetningene mellom ulike aktører i forbindelse med tilbakeføringen og restaureringen av Hjerkinnskytefelt, bruker de denne tilnærmingen for å vise at motsetningene ikke er like entydige som det kan virke ved første øyekast. På denne måten kan delvis delte meningsfelleskap komme til syne, og det åpnes for nyanseringer av interessemotsetninger. Dette er derfor noe vi også er opptatt av i analysen av motsetningsforholdene i vårt caseområde

Metodisk tilnærming

Denne artikkelen har sitt utspring i forskningsprosjektet «Governing transitions in the Norwegian outfields: Between agrarian traditions, modern consumption and green industrialisation» (GOVOUT), og empiriske data som ligger til grunn for analysen har blitt til gjennom en kombinasjon av kvalitative metoder. Gjennom prosjektet har vi forfulgt problemstillinger knyttet til overlappende prosesser om hva og hvem som skal sitte ved bordet når utmarka skal forvaltes. Tilnærmingen har vært eksplorativ, noe som har gjort at problemstilling og metode har utviklet seg gjennom prosjektperioden, gjennom en fleksibel og lyttende tilnærming til det empiriske materialet (Tjora, 2017).

Datamaterialet som ligger til grunn for denne artikkelen har blitt produsert i det som bare kan beskrives som en kompleks og mangfoldig virkelighet, som konstrueres på ulikt vis av de som deltar. Denne sosiale prosessen er ifølge Latour lettest å studere i det øyeblikket stabile systemer aktiveres eller reforhandles (Latour, 2005). Som for eksempel når en sak som har blitt lagt i en skuff, settes på agendaen igjen, eller når to kommuner saksøker staten for å få innføre fjelloven.

Hovedtyngden av datamaterialet består av intervjudata. I tillegg har vi deltatt på ulike arenaer som folkemøter og seminarer i regionen. Dette har bidratt til en bredere innsikt enn intervjuene alene tillater. I tillegg har vi fulgt debatten i diskusjonsgrupper på Facebook, i leserinnlegg og i nyhetsoppslag i lokale og nasjonale medier. Det er gjennomført 11 intervjuer med til sammen 22 personer. Aktørene vi har intervjuet representerer to kommuner (Beiarn og Saltdal), NJFF på lokalt og nasjonalt nivå, Statskog nasjonalt og regionalt, LMD, Statsforvalteren, Sametingsrådet, Utmarkskommunenes sammenslutning, Finnmarkseiendommen, og ett grunneierlag. Datamaterialet er systematisert ved hjelp av analyseverktøyet Nvivo og delt inn i koder.

Ved å intervjuere aktører med en tydelig agenda er det en risiko for at denne artikkelen bidrar til å opprettholde og underbygge et allerede polarisert felt. Alle intervjuene tar utgangspunkt i den samme intervjuguiden, men spørsmålene har vært formulert åpne, slik at deltakerne har hatt anledning til å gå i dybden og fokusere på det som var mest relevant for dem. Intervjuene har altså vært lagt opp på en måte som ga rom for deltakernes subjektive meninger (Tjora, 2017). Deltakerne ble lovet anonymitet, og rett til gjennomlesning før publisering. Det er derfor datamaterialet er anonymisert. Unntaket her er Eirik Larsen, som på undersøkelsestidspunktet var politisk rådgiver for Sametingsrådet, og som ikke ønsket anonymitet.

Resultater

Salten-regionen er et geografisk område på kartet, men *den sosiale prosessen* hvor utmarka i Salten forhandles, reforhandles og forvaltes foregår på flere fysiske og abstrakte steder. I urbane og rurale møterom, i rettssalen, i leserinnlegg i avisen, i høringsuttalelser og over en kaffekopp ved kjøkkenbordet eller rundt bålet. Engasjementet er ulikt fordelt og der noen er kritiske, er andre veldig fornøyde med tingenes tilstand og ser ikke behovet for endring. Like fullt posisjonerer alle aktørene vi har intervjuet seg med hensyn til de tre forvaltningsmodellene vi har beskrevet tidligere. Hensikten med denne artikkelen er ikke å vurdere disse modellene opp mot hverandre, eller ta stilling til hvilken modell som er «best». I stedet ser vi nærmere på hva de ulike aktørene sier i intervjuene og hva som fremheves i datamaterialet.

I intervjuene tilpasses argumentene til den overordnede diskursen om utmarksforvaltning og det er særlig tre tema som trer frem i datamaterialet; *økonomi, kompetanse og rettighetsspørsmål*. Det påfallende er at både tilhengere og motstandere av dagens forvaltningsregime trekker på disse tre temaene i varierende grad når de skal begrunne sitt ståsted. Når vi spør hvorfor man ønsker fjelloven forklares dette i stor grad med økonomi og med rettferdighet og likebehandling fra både de som ønsker en fjellstyremodell og de som vil beholde dagens Statskogsmodell. På den andre siden argumenteres det for at de økonomiske ressursene som vil tilfalle kommunene i praksis er begrensede og at det vil bli vanskeligere å sikre en helhetlig og kompetent forvaltning hvis ansvaret flyttes fra Statskog til fjellstyrer.

Økonomi: mer eller mindre ressurser i utmarksforvaltningen?

Utmarka har som nevnt over stor økonomisk verdi, og dette er tema i de fleste intervjuene. Fra kommunenes perspektiv vil en endring i den økonomiske fordelingsmodellen kunne gi dem større påvirkningsmulighet for lokal verdiskapning. Fra Saltdal kommune blir det sagt at: «[det vil gi mulighet til å] få til ting som vi i dag ser at vi ikke får gjort [og] å skape ting i utmarka, både for den samiske befolkningen og andre [lokale]. Flere titalls millioner går ut av fylket i dag». Opplevelsen av å bli avskåret fra verdier og gevinster basert på lokale ressurser og lokale praksiser, gir opphav til det som betraktes som en grunnleggende urettferdighet, noe som går igjen i flere intervjuer. I nabokommunen Beiarn blir vi fortalt at «Vi vet ganske mye om de verdiene som vi fører inn i systemet [... og ...] vi ser at mye av verdiene forsvinner ut av kommunene, og ned til Oslogryta». Dette fremstår som et mer grunnleggende poeng; selv om det i de samme intervjuene understrekes at det ikke nødvendigvis er det økonomiske potensialet som i seg selv er det viktigste. Dette sitatet er hentet fra det samme intervjuet i Beiarn: «Vi gjør ikke dette for å tjene penger – vi tror det er et nullsumspill, men tror det er rett at regionale folk skal være med å forvalte – i stedet for at det er andre som skal ta beslutninger over hodet på oss».

Begge sitatene over viser at argumentene om råderett over ressurser og verdiene som skapes lokalt henger sammen med argumenter om rettferdighet og ønsket om å ta beslutninger lokalt. Opplevelsen av urettferdighet gir særlig mening når en anerkjenner at dette ikke bare handler om områder i «naturen»; men en del av et utvidet «hjem» for mange innbyggere, og at både fysiske steder og relasjonelle praksiser som utspiller seg i meahcci/duobddága er sammenflettet med stedsidentitet og -tilhørighet, levebrød og levemåter.

Som en kontrast til dette, finner vi eksempler på at tilhengere av å videreføre dagens forvaltningsmodell noe forenklet mener det er ønsket om økonomisk vinning som er det bakenforliggende motivet for å innføre fjelloven. Samtidig trekkes det økonomiske grunnlaget i tvil i intervjuene, blant annet gjennom argumenter som at det bare er et fåtall av kommunene i Nordland og Troms som har så mye utmark at det er mulig å frembringe betydelige inntekter, og det understrekes videre når det blir hevdet at dette er inntekter som ikke vil komme kommunene direkte til gode:

«Det er fjellstyrene, ikke kommunene som får inntektene. Det er en vanlig misforståelse. Inntektene kan ikke benyttes til andre kommunale oppgaver. Det er et fåtall av kommunene som vil ligge over en million i slike inntekter. Det er nok nærmere sannheten at to av tre fjellstyrer vil ligge under 500 000 i inntekter, og halvparten vil trolig ha mindre enn 250 000. Det økonomiske handlingsrommet er således svært begrenset for de fleste.»

Parallelt med at potensialet for kommunalt/lokalt overskudd tones ned, fremhever tilhengerne av dagens modell at Statskog legger igjen betydelige verdier i lokalsamfunnene, ut over det som deles ut gjennom ordningen Statskog-millionen: «Det er riktig at 10–20 millioner i resultat går til staten, men mesteparten av inntekten til Statskog legges igjen [lokalt], gjennom ansatte og drift av lokale kontorer og lokalt arbeid», ble det understreket i et av intervjuene med Statskog.

Selv om kommunenes muligheter for inntjening vurderes som liten, vurderes en innføring av fjelloven i Nordland og Troms å ha store konsekvenser for Statskogs evne til å opprettholde sin samfunnsfunksjon (Landbruks- og matdepartementet, 2018). Det blir hevdet at en endring av forvaltningsmodell vil svekke Statskog SFs muligheter til å skape overskudd, til å gi en tilfredsstillende avkastning til staten, og til å bidra til nye satsinger lokalt og nasjonalt. I utredningen fra den interdepartementale arbeidsgruppa ble det til og med påpekt at «det er en viss fare for at disse verdiene i stor grad vil gå til administrasjon» siden «midlene må [...] brukes innen rammen av fjellovens regler, noe som innebærer begrensninger i forhold til den bruk Statskog SF kan gjøre av sine inntekter i dag» (ibid. s. 133).

Hvorvidt det er økonomisk mulig å tjene på å endre forvaltningsmodellen, hvem som eventuelt vil tjene på dette og hvordan inntektene kan brukes er tema som går igjen i flere intervjuer, og er tett knyttet opp til spørsmål om råderett. «Jeg tror mange kommuner tror at det er en stor økonomisk gevinst, jeg er ikke så sikker på at der er så stor økonomisk gevinst, men de får kanskje en større råderett over bruken», sier en representant for NJFF. Dette bringer oss videre til et annet sentralt tema i vårt materiale, som er kompetanse.

Kompetanse: hva bidrar til best forvaltning?

I flere intervjuer tas kompetanse opp som argument for – eller imot – å endre dagens forvaltningsmodell. Statskog selv fremhever at deres arbeid per i dag er forbundet med en profesjonalitet og at de har en sterkere ressursbase enn det enkeltstående fjellstyrer vil kunne ha. Det begrunner de med at Statskog ivaretar en bredde- og helhetsforståelse av utmarka, både når det gjelder viltforvaltning, naturbruk og friluftsliv: «Vi forvalter basert på forskning». Hvis enkeltkommuner/fjellstyrer skulle overta dette ansvaret frykter de at det kan føre til at forvaltningen blir fragmentert og at kompetanse går tapt: «De tror kanskje at forvaltning er enkelt, men det er ganske komplisert. Statskog besitter årelang kompetanse og kunnskap, og med et plutselig skille i modell, vil mye av denne kompetansen gå tapt».

Kompetanseargumentet for å videreføre dagens modell er også tydelig i utredningen fra den interdepartementale arbeidsgruppa som har vurdert spørsmålet om innføring av fjelloven (Landbruks- og matdepartementet, 2018). De vurderer det slik at Statskog SFs mulighet for å opptre som en «profesjonell og effektiv grunneier» i Nordland og Troms antas å bli svekket, og muligheten til å opprettholde fagmiljøer for jakt og fiske «kan antagelig ikke videreføres dersom Statskog SF ikke lenger skal ha ansvaret for forvaltning av jakt og fiske i Nordland og Troms» (Landbruks- og matdepartementet 2018, s. 132).

Denne forståelsen reflekteres også hos jeger- og fiskeinteressene på nasjonalt nivå. Statskog – innenfor dagens regime – beskrives av dem som en «god og kunnskapsrik forvalter», og ivaretagelse av denne rollen fordrer et «sterkt Statskog». NJFF sentralt knytter dette til klimaendringene og de utfordringene som klimaendringene gir fordi klimaendringer stiller enda sterkere krav til kunnskapsbasert forvaltning fremover. Her setter man spørsmålsteget ved om fjellov og en fjellstyremodell kan håndtere denne utfordringen. Tilhengerne av dagens forvaltningsmodell forteller at de er bekymret for at viktig kompetanse forsvinner hvis Statskog SFs erstattes av et annet eierorgan eller forvaltningsorgan. I intervjuet med NJFF sentralt vises det til et konkret prosjekt, rypeprosjektet, som et godt eksempel på god og kunnskapsbasert forvaltning, og det er ifølge hen som intervjues slik at «Statskog er årsaken til at man i dag har en helhetlig og god forvaltning av rypebestanden». Behovet for

helhetlig forvaltning begrunnes blant annet med at mye vilt beveger seg over kommunegrensene og derfor er det ifølge hen «fordelaktig å ha en forvalter som strekker seg utover disse grensene».

Kommunerepresentantene og de lokale jeger- og fiskeinteressene har en annen forståelse av kompetanse. Den underliggende skepsisen til alternative forvaltningsmodeller avvises og blir igjen tatt til inntekt for statlig og sentral mistillit til det lokale nivået. I et intervju påpekes det at «Dette er noe som forarger mange». Både Beiarn og Saltdal kommune mener på sin side at de er rigget for en fjellstyremodell og er kritiske til at de blir «mistenkt for å ikke ha kompetanse», slik det formuleres av en aktør. I stedet trekkes det frem at det er viktig med lokal kunnskap og nærhet til utmarka, før det poengteres at denne formen for kompetanse har forvitret over tid, innenfor dagens regime:

«Nå er [Statskogs] regionledelse flyttet ut av Fauske til Helgeland. Det er òg en frustrasjon fra innbyggerne at det er flyttet ut. Salten har ikke egen ledelse innenfor Statskogsystemet. Det blir fjernt for de fleste. [Det er] en sentralisering.»

I Beiarn stiller de seg undrende til at de mangler kompetanse og en spør: «er det naturlig at staten har tillit til et system [fjellova] i store deler av Norge, men så har de ikke tillit i andre deler av landet?» Fra Beiarn blir det videre poengtert at lokalkunnskap er viktig i forvaltning og at de opplever at egen kompetanse er god, som hen sier «har man ikke kompetanse, så skaffer man den». Samtidig er andres kompetanse, her forstått som et mer altomfattende og utydelig definert «Staten», noe de ikke nødvendigvis fester stor tillit til. I stedet viser de lokale aktørene til en omfattende historikk med «statlige inngrep» og «tap av etablerte rettigheter» gjennom prosesser hvor lokal medvirkning har vært liten, i alt fra etablering av nasjonalpark til tildeling av kraftkonsesjoner, oppsummert i utsagnet «Staten lytter ikke, de har bestemt seg».

Denne avstanden ble også tema i samtale med en samisk grunneier. Hen sier at det er stor avstand mellom samenes og norske myndigheters måte å verdsette landområder på, og viser til at natur og samfunn danner en større helhet enn det er rom for i den offentlige forvaltningen. Det handler om tradisjoner, rettigheter og kunnskap, og det handler om livskvalitet og levesett. Derfor understrekes det at det er så viktig at samene selv deltar i forvaltningen. Dette argumentet underbygges av Norges folkerettslige forpliktelser til å la samene som urfolk delta i deltakelse og styring og forvaltning jf. ILO-konvensjon nr.169². I Nordland og Troms er ikke samisk deltakelse per i dag tilstrekkelig ivaretatt innenfor dagens forvaltningsregime (Ravna & Eriksen, 2023). Samerettsutvalget II foreslo i 2007 en rekke endringer som skulle sikre en betydelig samisk deltakelse i forvaltningen av grunn og naturressurser i Nordland og Troms, men disse har ikke blitt fulgt opp. Dermed er ikke samisk deltakelse ivaretatt på noen annen måte enn at Statskog selv har oppnevnt en samisk representant til sitt foretaksstyre på nasjonalt nivå (ibid., s. 216). Dette leder oss over på det tredje temaet vi vil trekke frem fra vårt datamateriale, nemlig rettigheter.

Rettigheter: for hvem og til hva?

Slik vi tidligere har vært inne på, er rettigheter til og i utmarka sentralt i diskusjonene om forvaltningsmodellen i Salten-region. Ett argument som går igjen til støtte for dagens modell, er ivaretagelse av allemannsretten. Der Statskog administrerer jakt- og fiske skiller det ikke mellom de som bor i en kommune og de som kommer utenfra. Unntaket er storviltjakt noen steder, hvor de som bor i en kommune kan få felle 60 prosent³. For eksempel argumenteres det for at mange i Nordland har flyttet fra bygder i indre strøk til større byer langs kysten. Dette brukes som argument av enkelte aktører som ønsker en videreføring av dagens forvaltning, gjennom argumentet om at «Statskog er garantist for allemannsretten». Det er ifølge dem det som gjør det mulig for de som har flyttet til å opprettholde tradisjonell bruk som jakt og fiske i opphavskommunene.

For brukere og næringsaktører innen reindrift og kraftindustri påpekes det også at Statskog er én grunneier å forholde seg til, i motsetning til lengre sør hvor det er lokale fjellstyrer for hver kommune. Med fjelloven kan det bli ett fjellstyre per kommune, og hvis reindriften skal være representert i hvert eneste fjellstyre vil det medføre en betydelig møteaktivitet. Dette gjenspeiler også holdningen til de aktørene fra reindriften som vi har snakket med.

² Artikkel 14 og 15 samt SP artikkel 27.

³ Rundskriv til forskrift om jakt, felling, fangst og fiske på statsgrunn utanfor statsallmenning, i NOU 2018: 11 s.189

Dersom det etableres et styre i hver kommune, kan enkelte reinbeitedistrikt som har beitearealer i mange kommuner ende med å måtte stille i flere styrever. I en hverdag hvor reindriftsutøvere er stadig mer presset på tid, vil dette være ressurskrevende for reinbeitedistriktet. De forholder seg i stadig økende grad til et mangfold av prosesser hvor det planlegges aktiviteter og inngrep (se f.eks. Risvoll mfl., 2022a, 2022b), i tillegg til jobben med å gjete/ha tilsyn med reinflokkene. Å prioritere enda flere møter kan derfor bli krevende. I tillegg påpekes faren for at hvert fjellstyre kun ser på egne arealer og ikke tenker «kommuneovergripende», slik reindriften må gjøre i og med at de opererer i flere kommuner.

Når det gjelder de samiske rettighetene står rapporten fra Samerettsutvalget II sentralt (NOU 2007: 13). Med bakgrunn i ILO-konvensjonen nr. 162, artikkel 14 (2) og 14 (3), anbefaler et samlet utvalg at det opprettes en utredende kartleggingskomisjon og en utmarksdomstol for de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover, med det formål å kartlegge områder hvor samer har krav på å få anerkjent bruks- og eierrettigheter (ibid., s. 70). Dette foreslår de gjennomført gjennom lovforslaget: lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til grunn og naturressurser i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover (kartleggings – og anerkjennelsesloven) (ibid., s. 31). Flere ganger etter 2007 har statsgrunn i Nordland og Troms vært på den politiske agendaen, men foreløpig har lite skjedd. Politisk rådgiver for sametingsrådet, Eirik Larsen presiserer at navnet på rapporten, «Den nye sameretten», er misvisende ettersom det ikke er snakk om noen nye rettigheter, men eksisterende rettigheter som samene har per i dag:

«I henhold til ILO 169 er det slått fast at urfolk har bruksrett til vann og land. Med bakgrunn i folkeretten og de menneskerettslige forpliktelsene som den norske stat har ovenfor samene som urfolk, er staten pliktig til å kartlegge og anerkjenne eksisterende rettigheter. Dette er ikke noe nytt, det er snakk om eksisterende rettigheter. [Forvaltningsmodell] kommer an på eiendomsforhold, [man] må ha oversikt over eiendomsforholdene. Det blir litt prematurt å diskutere forvaltningsmodell før man [har avklart] rettighets- og eiendomsforholdene.»

Hvordan eiendomsrettigheter er praktisert varierer mellom fylkene og mellom nord og sør. Samtidig er bruken på tvers av forvaltningsregimene ganske lik (Ravna & Eriksen, 2023). Når det gjelder reindriftsrettighetene er reindriftssamenes bruksrett anerkjent i lov. Alle vi intervjuet var bevisst reindriftens rettigheter, men bortsett fra i intervjuet med Eirik Larsen var det lite snakk om andre samiske rettigheter. Som en kontrast til dette, finner vi i vårt materiale eksempler på at interessemotsetningene heller konstrueres mellom de lokale på den ene siden og de eksternt besøkende til området på den andre siden: «konfliktene ligger ikke mellom innbyggere og reindrift, men med utenforstående som kommer på besøk», ble det påpekt i et intervju med en fra Saltdal kommune.

Blant jeger- og fiskeinteressene er det uenighet knyttet til rettighetsspørsmålet mellom nasjonale og lokale/regionale representanter. Lokallag i NJFF i tre kommuner i indre Salten har fremmet en høringsuttalelse hvor de argumenterer for å i større grad sikre lokalbefolkningens rettigheter og muligheter for utøvelse av jakt og fiske på statsgrunn. Disse utvidete forslagene har ifølge lokale representanter for NJFF ikke blitt hensyntatt av NJFF nasjonalt, med begrunnelse i at de prioriterer allmennhetens tilgang til jakt og fiske uavhengig av hjemstedsadresse. Kommunenes arbeid med å innføre fjelloven støttes av lokallagene av NJFF i indre Salten.

De sier: «Samerettsutvalgets innstilling fra 2007 om innføring av regionale utmarksstyrever er ikke fulgt opp og innføring av fjelloven er derfor den eneste mulighet for lokal/regional forvaltning og lokal medbestemmelse» (Protokoll, årsmøte NJFF Nordland, 2018). De opplever at lokalbefolkningen ikke blir hørt i sine ønsker om tradisjonsjakt. Dette er ifølge NJFF lokalt jaktformer som for eksempel snarefangst om vinteren, som har lange tradisjoner i regionen og som er viktig for lokal stedsidentitet og som er en kulturbærende aktivitet for lokalbefolkningen i Salten.

Oppsummerende diskusjon

Diskusjonene om hvordan statsgrunn i Nordland og Troms skal forvaltes, og ikke minst av hvem, har pågått i en årrekke. At disse uenighetene sammenfaller med konfliktlinjen langs sentrum-periferiaksen, har bidratt til å forsterke interessemotsetningene ytterligere. At samiske rettighetsforhold fremdeles ikke er avklart, og det til tross for anbefalingene i Samerettsutvalget II tilbake i 2007, bidrar til at situasjonen fremstår enda mer fastlåst.

Det kommunale perspektivet på utmarksforvaltningen synes å være knytta til en underliggende opplevelse av avmakt og utmarka framstår som en arena hvor opplevelsen av et mer generelt tap av myndighet og råderett utspilles. Et utmarksrelatert søksmål mot staten kan i denne sammenhengen forstås som en spisset protest mot en samfunnsutvikling som har flere tiår gamle røtter. Som Flø (2020) påpeker, handler dette ikke bare om en fremvoksende æra av nyliberalisme, deregulering og distriktspolitisk abdikasjon; paradoksalt nok har denne utviklinga også medført «nyregulering [...], særleg på miljøområdet og etter kvart og sterkare på klimaområdet» (ibid., s. 42). Miljø- og klimadiskursene er åpenbart relevante i utmarksforvaltningen, men det er likevel ikke slik at kommunene i vårt materiale trekker på disse. Det er mer erfaringene med å ikke få være med å bestemme over lokale ressurser som er drivkraften bak ønsket om en annen forvaltningsmodell. Statskog som motstykke til en lokalt forankra forvaltningsmodell er derfor ikke nødvendigvis en konflikt som utspiller seg langs den velkjente bruk og vern-aksen. Snarere er det langs sentrum-periferiaksen denne striden befester seg, og den kommer ikke bare til uttrykk i konfliktlinjen mellom lokalt og nasjonalt nivå, den gjør seg også gjeldende mellom bygd og by i Salten-regionen.

Debatten rundt valg av forvaltningsmodell for Salten og Nordland setter spørsmålet om tillit i utmarksforvaltninga i fokus langs flere dimensjoner. Kartlegging og anerkjennelse av samiske bruks- og eierrettigheter er en av disse dimensjonene, hvor tillit trolig er mangelvare, både mellom samiske, øvrige lokale og statlige interesser. Den manglende kartleggingen, anerkjennelsen og deltakelsen fra samiske interesser i utmarksforvaltningen, i henhold til ILO-konvensjonens krav, underbygger dette. Samtidig er mangel på tillit mellom lokal forvaltningsmyndighet (kommunene) og staten et problem, og det knytter seg ikke bare til spørsmålet om rettigheter, men også til synet på kompetanse. Statskogs perspektiv er at det nåværende forvaltningsregimet sikrer en faglig kompetent forvaltning som ivaretar helhetsperspektivet og gir lik tilgang til utmarka for alle, ikke bare lokale innbyggere. Kommunene viser på sin side til at lokal forvaltningsmyndighet er kompetent forvaltning, med lokal kunnskap som et kritisk aspekt, og at det ligger en grunnleggende urettferdighet i at lokale ressurser ikke går tilbake til lokalsamfunnene. Fra kommunenes ståsted er lokal, forvaltningsmessig skreddersøm et kronargument for å innføre fjelloven. Den ellers så merkbare henvisningen til ressurs- og kompetansebegrensninger i periferiens kommunale sektor (Brobakk mfl., 2021), er ikke like godt synlig her. Argumentet for Statskogmodellen er på den andre siden kvalitet i helhet. Statskog ivaretar et helhetlige blick på utmarka som lokal forvaltningsmyndighet kan true. Slik våre funn viser, er spørsmålet om hvem som er best egnet til å forvalte utmarka preget av gjensidig skepsis mellom stat og kommune, hvor begge parter har ulike syn på hva som er god utmarksforvaltning. Videre opplever man fra kommunalt hold at det fra staten og Statskog ligger en mistro til den lokaldemokratiske egnetheten, som bunner i en antakelse om at lokal forvaltningsmyndighet vil være forfordelende, på allmenhetens bekostning og til bygdefolkets gunst. Dette synliggjør ulike forståelser av spørsmålet om rettigheter som henholdsvis et *lokalt kontekstualisert* eller et *universelt* spørsmål. Skillelinjene er likevel ikke tydelig definert mellom aktørene i så måte. For eksempel står de lokale jeger- og fiskeinteressene plassert i den lokale rettighetsdiskursen, mens NJFF på nasjonalt nivå representerer universalismen. Igjen viser dette at sentrum-periferiaksen spilles ut i dette spørsmålet.

Siden 2017 har striden om anvendelsen av fjelloven i Nordland og Troms foregått i rettssystemet, og etter Høyesteretts avgjørelse i juni 2023 om at kommunene Beiarn og Bardu har rettslig grunnlag for å få prøvd gyldigheten av fjelloven, er det duket for en ny runde i retten. I lys av andre rettsprosesser om rettigheter i utmarka er det grunn til å tro at saken også denne gangen kan komme til å gå gjennom flere rettsinstanser. Eva Fjellheim (2012) viser til tilsvarende rettighetskonflikter i sør-samiske områder. Der har konfliktene blitt forsøkt løst rettslig gjennom en rekke domsavsigelser, uten at det spente forholdet mellom aktørene har avtatt. Parallelt med Beiarn og Bardus rettslige kamp for å innføre fjellova, har samiske rettigheter fått en sterkere rettslig anerkjennelse. Ett eksempel er Fosen-dommen, men dette gjelder også i Salten, hvor Doukta reinbeitedistrikt sommeren 2023 fikk medhold i at Statsnetts konsesjons- og ekspropriasjonstillatelse for en transformatorstasjon var ugyldig (Statnett, 2023).

All den tid en endelig avgjørelse om fjellovens anvendelse i Nordland og Troms trekker ut i tid, er det for tilhengerne av dagens forvaltningsmodell opportunt å sitte stille i båten. For de som opplever dagens modell som urettferdig, med argumenter om at både ressurser og beslutningsmyndighet føres ut av regionen, skaper uthalingen i tid derimot grobunn for økt mistillit og avmakt i møte med nasjonale myndigheter. En rettslig avgjørelse om hvorvidt

fjellogen gjelder i kommunene Bardu og Beiarn, vil like fullt kreve politisk oppfølging og avklaringer i etterkant. For samiske interesser er de uavklarte bruks- og rettighetsforholdene helt avgjørende å få kartlagt før det eventuelt skjer noe med dagens forvaltningsmodell. Dette er likevel ikke en del av den pågående rettsprosessen mellom de to kommunene og staten, men i henhold til ILO-konvensjonen må de samiske rettighetsforholdene avklares.

I utredningen fra den interdepartementale arbeidsgruppa (Landbruks- og matdepartementet, 2018) pekes det tydelig på forutsetningene som må være til stede for å kunne fremme et lovforslag for Stortinget om å innføre fjellogen i Troms og Nordland. Dette handler særlig om å utrede mulige tilpasninger og lovendringer for å hensynta samiske interesser. Det understrekes også at det må «gjennomføres konsultasjoner med Sametinget og avholdes ordinær høring før lovforslag eventuelt fremmes for Stortinget» (s. 10). Gjennom intervjuer med representanter for LMD er vårt inntrykk at å innføre fjellogen i Nordland og Troms ikke ble ansett å understøtte daværende Solberg-regjeringens (2018) ambisjon om å forenkle utmarksforvaltningen. Dette kom også frem i den interdepartementale utredningen, hvor det ble slått fast at det gjeldende forvaltningsregimet innebærer «færre organer å forholde seg til for rettighetshavere og brukere, og for kommunene og forvaltningen for øvrig» (Landbruks- og matdepartementet, 2018, s. 130). Siden den gang har imidlertid Regjeringssammensetningen endret seg, men til tross for at det nå er et Senterpartistyrte LMD har det ikke blitt noen fortgang i disse prosessene.

Selv om vi ikke har hatt til hensikt å peke på hva slags forvaltningsmodell som er «best» og som derfor bør velges for statsgrunn i Salten, viser funnene i denne studien noen av forholdene som må avklares før dagens modell eventuelt endres eller justeres. Slik vi har vist, er både kommuner og andre lokale aktører tydelige på at de ønsker fjellogen slik den eksisterer i dag. Samtidig krever andre at man først må avklare eksisterende samiske rettighets- og eiendomsforhold før man kan gå videre med å bestemme hvordan disse rettighetene skal forvaltes og hvordan samisk deltakelse i forvaltningen skal sikres. Dette viser at det ikke er tilstrekkelig å anerkjenne reindrifts rettigheter i disse områdene, i stedet må bredden av samiske bruks- og eierrettigheter både kartlegges og anerkjennes juridisk. Det betyr at staten må følge opp anbefalingene fra Samerettsutvalget II fra 2007 og få på plass en prosess og et organ som kan avklare disse rettighetene. Til felles for både kommunene i Salten og de samiske interessene er en utålmodighet og en frustrasjon over at disse viktige avklaringene trekker ut i tid. Presset på utmarka vil øke i fremtiden, gjennom eksempelvis hytteutbygging, utvinning av mineralforekomster, arealinngrep for produksjon av fornybar energi og økt menneskelig ferdsel. Tillit mellom de ulike aktørene, både på lokalt nivå og mellom lokalt og nasjonalt nivå, samt anerkjennelse av samiske bruks- og eierrettigheter, er helt avgjørende for at fremtidens utmarksforvaltning skal oppleves legitim. På den ene siden er det en fare for økt polarisering mellom lokale og samiske interesser hvis de som ønsker å innføre fjellogen får medhold i rettssystemet, samtidig som videre oppfølging trekker ut i tid fordi staten ikke har fått på plass de nødvendige avklaringene av samiske eie- og rettighetsforhold. På den annen side kan man se for seg at en rettslig avklaring om fjellovens anvendelse kan få fortgang i oppfølgingen av Samerettsutvalgets anbefalinger, og at de samiske rettighetene endelig blir kartlagt. En tredje mulighet er en videreføring av dagens forvaltningsmodell, med uavklarte samiske rettighetsforhold. Trolig er ikke dette et reelt alternativ, fordi det vil undergrave tilliten til utmarksforvaltningen både fra kommuner, lokale og samiske aktører.

Avslutningsvis vil vi påpeke at ved å trekke på det samiske begrepet *meahcci/duobddága* i vår tilnærming til det norske substantivet *utmark*, har vi ønsket å anerkjenne det multidimensjonale forholdet mellom fysiske steder i utmarka og de relasjonelle praksisene som forbinder mennesker med disse stedene. Like fullt opplever vi at de tre tematiske områdene vi har løftet frem fra vårt datamateriale – økonomi, kompetanse og rettigheter – kan bidra til å forenkle disse komplekse relasjonene og sammenvevde praksisene som gjør utmarka så viktig for de som har et nært forhold til den. Diskursfeltet vi har trukket frem korresponderer med forvaltningens språk og kategorier. Likevel mener vi det er viktig at forvaltningen i større grad anerkjenner de sterke båndene mennesker har til utmarka ikke bare som sted, men også som praksiser som representerer historie, tilhørighet, identitet og forbindelser til tidligere slekter. En forståelse av de ulike meningsdimensjonene som er knyttet til spørsmål om hvem og hvordan statsgrunn skal forvaltes i Salten kan bidra til å unngå forenklinger av interessemotsetningene og resultere i større anerkjennelse for de ulike perspektivene.

Referanser

- Aira, H. (2022) Duobddága – sijda ja sámevuoda friddjasaje in *Sámi dieđalaš áigečála* Universitetet i Tromsø
- Almås, R., E.M. Fuglestad & A.M. Melås. (2020). Dei nye distriktsopprøra i lys av varige konfliktlinjer i norsk politikk. I: Almås, R. & E.M., Fuglestad (ref) *Distriktsopprøret. Periferien på nytt i sentrum* side 9-31. Dreyers forlag: Oslo.
- Angell, S. I. (2009). Retten til land, vatn og vilt. Framveksten av eit ressursforvaltningssystem for norske høgfjellsområde. *Historisk tidsskrift*, 88(3), side 429-452.
- Aspøy, H., Figari, H. & Krange, O. (2022). Grasrotforskning som konfliktdepende tiltak i rovviltforvaltningen: Grasrotforskeres erfaringer med deltakelse i forskningsprosjekter om rovdyr. NINA Rapport 2083. Norsk institutt for naturforskning
- Brobakk, J., Gjefsen M.D. & Gjertsen, A. (2021). Distriktskommune 3.0 Bedre samfunnsutvikling gjennom forenkling av kommuneplanleggingen i de minste kommunene. Rapport 10/21. Ruralis.
- Broderstad, E. G. (2015). The Finnmark Estate: Dilution of indigenous rights or a robust compromise? *The Northern Review*, 39, side 8-21.
- Daugstad, K., Svarstad, H., & Vistad, O. I. (2007). A case of conflicts in conservation: Two trenches or a three-dimensional complexity?. *Landscape research*, 31(1), 1-19.
- Falleth, E., Hoffmann, J. & Winge, N. (2014). Rapport fra faggruppe. *Forenkling av Utmarksforvaltningen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/rega/rapporter_2014/rapport_faggruppe_utmarksforvaltnin_g_2korr.pdf
- Fitjar, R. D. (2021). Glem høyre mot venstre. Nå er det sentrum mot periferi som teller. Minerva Hentet 15.11.2023. <https://www.minerva.no/distriktspolitikk-partier-politikk/glem-hoyre-mot-venstre-na-er-det-sentrum-mot-periferi-som-teller/395099>
- Fjellheim, E. M. (2012) Utmarkskonflikt i sørsamisk område: Etnisitet, identitet og rettigheter. I *Plan45*(3), 28-31 <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2013-03-07>
- Fjellova. (2023). LOV-2023-06-09-32.
- Flø, B. E. (2020). Kjensla av ran. I Almås, R. og E. M. Fuglestad (red.): *Distriktsopprør. Periferien på nytt i sentrum*, side 35-53. Oslo: Dreyer.
- Friluftsløven. (2021). LOV-2021-05-07-34.
- Grimen, H. (2001). Tillit og makt – tre sammenhengar. I *Tidsskrift for den Norske Legeforening* 2001; 121, side 3617–9.
- Grimstad, S. & Sevatdal, H. (2007). Norwegian commons. A brief account of history, status and challenges. Noragric Working Paper No. 40 Norwegian University of Life Sciences, Noragric.
- Hernes, H. & Selle, P. (2021) Finnmarksloven 15 år etter. I: Hernes H, Selle P. Finnmarksloven – en milepæl? Samerett i møte med norsk politikk. Gyldendal Akademisk, side 15-42. <https://munin.uit.no/handle/10037/31281>
- Hongslo, E., Hovik, S., Zachrisson, A., & Lundberg, A. K. (2016). Decentralization of conservation management in Norway and Sweden—different translations of an international trend. *Society & Natural Resources*, 29(8), side 998-1014.
- HR-2023-1044-A. Beiarn og Bardu har rettslig interesse i å få prøvd om fjellova gjelder i de to kommunene Høyesteretts kjennelse 6. juni 2023 (sak nr. 22-053284SIV-HRET).
- Ingold, T. (2000). Ch. 10: Building, Dwelling, Living: How Animals and People Make Themselves at Home in the World In T. Ingold (Ed.), *The Perception of the Environment. Essays in Livelyhood, Dwelling and Skill* side 172-188. Routledge.
- Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå. Innst.385 S (2016-2017)
- Joks, S., Østmo, L., & Law, J. (2020). Verbing meahcci: living Sámi lands. *The Sociological Review*, 68(2), side 305-321.
- Kommuneløven. (2018). LOV-2018-06-22-83.
- KS hjemmeside. (2023). Høyesterett med viktig avklaring av kommuners søksmålsadgang. Hentet 15.11.2023. <https://www.ks.no/ks-advokatene/nyheter/hoyesterett-med-viktig-avklaring-av-kommuners-soksmalsadgang/>
- Landbruks- og matdepartementet. (2018). Utredning fra interdepartemental arbeidsgruppe. Utredning av spørsmålet om å gi fjelloven samme anvendelse i Nordland og Troms som sør for Nordland grense.

-
- Landbruks- og matdepartementet. (1975). Lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1975-06-06-31>
- Landbruks- og matdepartementet. (1992). Lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene (statsallmenningloven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-06-19-60?q=lov%20om%20skogsdrift>
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social; An introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press.
- Law, J. (2004) *After method: mess in social science research*. Routledge.
- Lorås, J., & Eidissen, S. E. (2013). Et samisk kulturlandskap i gammelskogen: barktatte furutrær i Varnvassdalen på Helgeland.
- Myrvoll, M. (2015) Å sin arv til sitt eget valg. Samisk ungdoms identitetsforvaltning i pitesamisk område. Kap. 7 i B.
- Evjen og M. Myrvoll (red.) *Från Kust til kyst - Áhpegátttest Áhpegáddáj. Møter, miljø og migrasjon i pitesamisk område*.
- Naustdalslid, J. (2020). Ulvekonflikten og periferiens politiske transformasjon. I Almås, R. og E. M. Fuglestad (red.): *Distriktsopprør. Periferien på nytt i sentrum*. Oslo: Dreyer.
- NOU 2018: 11 Ny fjellov. Innstilling frå utval oppnemnt ved kongeleg resolusjon 4. mars 2016. Gitt til Landbruks- og matdepartementet 22. juni 2018.
- NOU 2007: 13 Den nye sameretten. — Utredning fra Samerettsutvalget. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 1. juni 2001. Avgitt til Justis- og politidepartementet 3. desember 2007.
- Paulsen, M. (2021). *Dilemmaet tilleggsføring : en nymaterialistisk studie av tilleggsføring av rein* [Fakultet for samfunnsvitenskap, Nord universitet]. Bodø.
- Protokoll fra årsmøte i Norges Jeger og fiskerforbund, Nordland 11 mars 2018, Scandic Bodø.
- Ravna, Ø. & Eriksen, G. K., (2023). *Allmenningsretten i Norge : ulike regler for like arealer* (1. utgave. ed.). Cappelen Damm akademisk.
- Ravna, Ø. (2021). The Survey of Use and Ownership Rights in Finnmark – A Change of Direction? In *International Journal on Minority and Group Rights*, 29(2), side 316-349. <https://doi.org/10.1163/15718115-bja10054>
- Ravna, Ø. (2017). Links between Lands, Territories, Environment and Cultural Heritage—The Recognition of Sámi Lands in Norway. In *Indigenous Peoples' Cultural Heritage*. side 175-198. Brill Nijhoff.
- Regjeringen. (2013) Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvollen, 7. oktober 2013. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/> hentet: 11.11.2023
- Risvoll, C. & R. Kaarhus. (2021) *Er 'tydelige soner' løsningen? Dilemmaer og kunnskapsgrunnlag i forvaltningen av rovdyr og beitedyr i Nordland*. NF rapport 6/2021. Bodø
- Risvoll, C. G.K. Hovelsrud & JÅ. Riseth (2022a) Falling between the cracks of the governing system: Risk and Uncertainty in Pastoralism in Northern Norway. *Weather, Climate, and Society*. DOI: 10.1175/WCAS-D-21-0052.1
- Risvoll, C., M. Haukås, S. Veland, M. Pavall, T. Lifjell & SM Eilertsen (2022b) *Tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap i reindriftens arealbrukskart*. NF-rapport nr. 10-2022. Bodø.
- Risvoll, C. & BV Vangelsten (2023) *Rapport fra Arbeidsverksted om lokal matproduksjon i Salten, nå og i framtiden – muligheter og barrierer*, Nordlandsforskningsrapport 10/2023. Bodø.
- Rokkan, S. (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rybråten, S. (2013). "This is not a wilderness. This is where we live." *Enacting nature in Unjárga-Nesseby, Northern Norway* University of Oslo
- Schanche A. (2002). Meahcci – den samiske utmark. *Dieđut*, 1, 156–171.
- Sjölander-Lindqvist, A., Risvoll, C., Kaarhus, R., Lundberg, A.K. & Sandström, C. (2020). Knowledge Claims and Struggles in Decentralized Large Carnivore Governance: Insights From Norway and Sweden. *Frontiers in Ecology and Evolution, Sec. Conservation and Restoration Ecology*. Volume 8 - 2020 | <https://doi.org/10.3389/fevo.2020.00120>
- Skjeggedal, T. (2000). Arealplanlegging og virkelighet i LNF-områdene. I Fiskaa, H. og Skjeggedal, T. (red): *Planlegging og berekraftig utvikling*, side 121 – 154 Tapir Akademisk forlag. Trondheim.

-
- Statnett hjemmeside. (2023). Anker ikke overskjønn avsagt av Hålogaland lagmannsrett. Hentet 03.01.2023. <https://www.statnett.no/vare-prosjekter/region-nord/salten-transformatorstasjon/nyhetsarkiv/anker-ikke-overskjoenn-avsagt-av-halogaland-lagmannsrett/>
- Statskog. (2022a). Årsrapport. Hentet 16.11.2023. https://statskog.s3.amazonaws.com/pdf_word/aarsrapporter/Statskog-%C3%85rsrapport2022.pdf
- Statskog. (2022b). Vedtekter for statsforetaket Statskog SF, med endring fra foretaksmøte den 25. november 2022. Hentet fra 16.11.2023 <https://www.statskog.no/om-statskog/rammer-for-statskogs-virksomhet>
- Strand, G.-H., Svensson, A., Rekdal, Y., Stokstad, G., Mathiesen, H. F., & Bryn, A. (2021). Verdiskaping i utmark: Status og muligheter. *NIBIO Rapport*.
- Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg. ed.). Gyldendal akademisk.
- Ytteri, G. (2019). "Sentrum og periferi – et varig modelltyranni? Norsk historieskriving i fagkritisk perspektiv" I Helgesen, Ø., R. Glavee, G. Eo, G. Mustafa, E. Nettet og P. Rice (red), *Modeller side. 242-255*. Oslo: Universitetsforlaget
- Vik, I. (2023). *Hand i hand? By og land i polariseringens tid*. Spartacus forlag/Fontene forlag: Oslo
- Ween, G. B., & Lien, M. (2012). Decolonialization in the Arctic? Nature practices and land rights in the Norwegian High North. *Journal of Rural and Community Development*, 7(1), side 93-109.