

Norsk lakseforvaltning: Mulighet for økt samarbeid og brobygging mellom ulike kunnskapssystemer?

Stine Rybråten
Maiken Bjørkan
Camilla Brattland

«Hvordan kan vi best ta vare på villaksen – sammen?»



Samarbeidspartnerne i SALCUL-prosjektet

NINAs publikasjoner

NINA Rapport

Dette er NINAs ordinære rapportering til oppdragsgiver etter gjennomført forsknings-, overvåkings- eller utredningsarbeid. I tillegg vil serien favne mye av instituttets øvrige rapportering, for eksempel fra seminarer og konferanser, resultater av eget forsknings- og utredningsarbeid og litteraturstudier. NINA Rapport kan også utgis på engelsk, som NINA Report.

NINA Temahefte

Heftene utarbeides etter behov og serien favner svært vidt; fra systematiske bestemmelsesnøkler til informasjon om viktige problemstillinger i samfunnet. Heftene har vanligvis en populærvitenskapelig form med vekt på illustrasjoner. NINA Temahefte kan også utgis på engelsk, som NINA Special Report.

NINA Fakta

Faktaarkene har som mål å gjøre NINAs forskningsresultater raskt og enkelt tilgjengelig for et større publikum. Faktaarkene gir en kort framstilling av noen av våre viktigste forskningstema.

Annen publisering

I tillegg til rapporteringen i NINAs egne serier publiserer instituttets ansatte en stor del av sine forskningsresultater i internasjonale vitenskapelige journaler og i populærfaglige bøker og tidsskrifter.

Norsk lakseforvaltning: Mulighet for økt samarbeid og brobygging mellom ulike kunnskapssystemer?

Stine Rybråten
Maiken Bjørkan
Camilla Brattland

Rybråten, S., Bjørkan, M. & Brattland, C. 2024. Norsk lakseforvaltning: Mulighet for økt samarbeid og brobygging mellom ulike kunnskapsystemer? NINA Rapport 2289. Norsk institutt for naturforskning.

Lillehammer, mai 2024

ISSN: 1504-3312

ISBN: 978-82-426-5086-3

RETTIGHETSHAVER

© Norsk institutt for naturforskning

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

TILGJENGELIGHET

Åpen

PUBLISERINGSTYPE

Digitalt dokument (pdf)

KVALITETSSIKRET AV

Jon Museth

ANSVARLIG SIGNATUR

Forskningssjef Kristin Evensen Mathiesen (sign.)

OPPDRAGSGIVER(E)/BIDRAGSYTER(E)

Norges Forskningsråd, prosjektnummer 294893 og Miljødirektoratet, referansenummer M-2694|2024

OPPDRAGSGIVERS REFERANSE

294893 Bridging diverse knowledges for improved salmon management: Linking cultural and biophysical dimensions (SALCUL)

KONTAKTPERSON(ER) HOS OPPDRAGSGIVER/BIDRAGSYTER

NFR: Jonas Enge (saksbehandler), Miljødirektoratet: Sturla Brørs

FORSIDEBILDE

Samarbeidspartnerne i SALCUL-prosjektet © Stine Rybråten

NØKKELOD

Laks – villaks – Salmo salar – forvaltning – villaksforvaltning – kunnskapsdeling – samproduksjon av lokal- og urfolkskunnskap, samfunnsvitenskapelig kunnskap og naturvitenskapelig kunnskap – legitimitet – samarbeidsprosesser

KONTAKTOPPLYSNINGER

NINA hovedkontor

Postboks 5685 Torgarden
7485 Trondheim
Tlf: 73 80 14 00

NINA Oslo

Sognsveien 68
0855 Oslo
Tlf: 73 80 14 00

NINA Tromsø

Postboks 6606 Langnes
9296 Tromsø
Tlf: 77 75 04 00

NINA Lillehammer

Vormstuguvegen 40
2624 Lillehammer
Tlf: 73 80 14 00

NINA Bergen

Thormøhlens gate 55
5006 Bergen
Tlf: 73 80 14 00

www.nina.no

Sammendrag

Rybråten, S., Bjørkan, M. & Brattland, C. 2024. Norsk lakseforvaltning: Mulighet for økt samarbeid og brobygging mellom ulike kunnskapssystemer? NINA Rapport 2289. Norsk institutt for naturforskning.

Norge er et kjerneområde for atlantisk laks og har et internasjonalt ansvar for å bidra til bevaring av villaksen. Historisk har laksen hatt betydning for bosettingsvalg og matforsyning i landet vårt, og i mer enn 11 000 år har mennesker høstet laks fra både elver og fjorder. De senere tiårenes reduserte villaksebestander har ført til økt fokus på bevaring av bestandene, blant annet gjennom økende restriksjoner på fiske i både elv og sjø. Dette følger av norsk lovgivning som sier at fiske kun kan tillates dersom bestanden det fiskes på har et høstbart overskudd. Ulike forventninger til hvordan laksen skal forvaltes, og hvilket kunnskapsgrunnlag forvaltningen skal bygges på, bidrar imidlertid til legitimitetsutfordringer i villaksforvaltningen. I tillegg påvirkes forvaltningens legitimitet av en ujevn byrdefordeling, der fiskere i dag må betale prisen for manglende høstbart overskudd, mens tiltak for å redusere de største truslene mot villaksbestandene i stor grad uteblir.

I Norge har Klima- og miljødepartementet det øverste ansvaret for lakseforvaltningen, mens Miljødirektoratet, som er underlagt departementet, har fått ansvar for å gjennomføre lakseforvaltningen og regjeringens politikk på området. Denne rapporten viser hvordan Norges sektorinndelte forvaltningssystem resulterer i fragmenterte ansvarsområder, og betydningen dette har for norsk villaksforvaltning. Videre ser vi nærmere på villaksforvaltningens legitimitetsutfordringer, med utgangspunkt i erfaringer fra prosjektarbeid og samarbeidsprosesser i tilknytning til Namsenvassdraget/Namsenfjorden og Deatnu-Tanavassdraget/Deanuvuotna-Tanafjorden. Det at utøvelsen av norsk villaksforvaltning er fordelt på flere nivå, fra det nasjonale, via det regionale, til det lokale, har potensiale til å sikre en god kobling mellom internasjonale og nasjonale føringer, regionale problemstillinger og lokale forhold. I praksis stiller det imidlertid høye krav til dialog og samhandling, gjensidige tillitsforhold og en anerkjennelse av at alle nivå utgjør viktige bidrag til helheten for at dette potensialet skal realiseres. Lokalt uttrykkes det et ønske om større grad av samarbeid mellom nasjonale myndigheter, forskere, representanter for lokal villaksforvaltning og lokale kunnskapsbærere.

I rapporten presenterer vi våre vurderinger av mulighetene for i større grad å se ulike kunnskap i sammenheng og på den måten følge opp internasjonale anbefalinger om inkludering av lokal- og urfolkskunnskap i en norsk forvaltningskontekst. Her viser vi hvordan eksempler fra fiskeriforvaltningen kan ha overføringsverdi til villaksforvaltningen, når det gjelder å tenke nytt rundt formalisering av samarbeid mellom ulike, sentrale aktører. Vi løfter også fram potensialet som ligger i allerede etablerte institusjoner, som Nasjonalt villakssenter og regionale lakseråd. Mens lokal- og urfolkskunnskap spiller en sentral rolle på lokalt nivå i norsk lakseforvaltning, både i tilknytning til lokale forvaltningsprosesser og i ulike forskningsprosjekt, så mangler det strukturer for inkludering av lokal- og urfolkskunnskap også på nasjonalt nivå. Dette foreslår vi løst gjennom to mulige modeller, gjerne i kombinasjon: 1) Regionale rådgivende organ som kan gi innspill, råd og vurderinger til nasjonale tiltak og bidra til å styrke koblingen mellom lokalt og nasjonalt forvaltningsnivå. 2) Inkludering av samfunnsvitere med ekspertise innen lokal- og urfolkskunnskap om laks i Vitenskapelig råd for lakseforvaltning.

Stine Rybråten, Norsk institutt for naturforskning, Vormstuguvegen 40, 2624 Lillehammer, stine.rybraten@nina.no

Maiken Bjørkan, Nordlandsforskning, Postboks 1490, 8049 Bodø, mbj@nforsk.no

Camilla Brattland, UiT – the Norwegian Arctic University Museum, Lars Thøringsveg 10, 9006 Tromsø, camilla.brattland@uit.no

Abstract

Rybråten, S., Bjørkan, M. & Brattland, C. 2024. Norwegian Salmon Management: Opportunities for increased collaboration and bridging of different knowledge systems? NINA Report 2289 Norwegian Institute for Nature Research.

Norway is a core area for Atlantic salmon with an international responsibility for the conservation of wild salmon. Historically, salmon has been of fundamental importance to peoples' livelihoods. For people living along salmon rivers and fjords, the species is still highly valued, forming a central part of the communities' culture, identity, diet, economy, social relations and/or spiritual practices. A continuous decline in salmon stocks over the last decades have led to an increase in salmon conservation measures, amongst others by restricting salmon fisheries in rivers and fjords. This follows from Norwegian legislation, where fishing can only be permitted if the stock holds a harvestable surplus. Different expectations regarding salmon management and the management's knowledge base, however, challenges the legitimacy of the management system. This legitimacy is further affected by an uneven distribution of burdens, where fishermen pay the price for a lack of harvestable surplus, while measures to reduce the most substantial threats to wild salmon stocks are lacking.

In Norway, the Ministry of Climate and the Environment holds the highest responsibility for wild salmon management, while the Environment Agency, subordinate to the ministry, is responsible for its implementation. This report shows how Norway's sectoral management system results in fragmented responsibilities, influencing the Environment Agency's room for maneuver. Furthermore, we take a closer look at the legitimacy challenges of Norway's wild salmon management system, based on experiences from project work and collaboration processes by the Namsenvassdraget/Namsenfjorden and the Deatnu-Tanavassdraget/Deanuvuotna-Tanafjorden. While there are great differences between the salmon management situations in these two areas, a common denominator is the local call for increased collaboration between national authorities, researchers, local management representatives and holders of indigenous and local knowledge.

In this report, we present our assessments of bridging different knowledge systems, to implement international recommendations on the inclusion of indigenous and local knowledge for sustainable nature management practices in a Norwegian context. Examples from marine fisheries management are included as inspiration for rethinking how collaboration between different central actors may be formalized within the salmon management system. We also highlight the potential of already established institutions, such as the National Wild Salmon Center and regional salmon councils. While indigenous and local knowledge play central roles at the local level of Norwegian salmon management, within local management processes and in various research projects, there is a lack of structures for including indigenous and local knowledge also at the national level. To address this deficiency, we propose two possible models, preferably in combination: 1) Regional advisory boards that can provide input to, advice for and assessments of national measures, and contribute to strengthening the link between local and national levels of wild salmon management. 2) The inclusion of social scientists with expertise in indigenous and local knowledge about salmon in the Norwegian Scientific Advisory Committee for Atlantic Salmon.

Stine Rybråten, Norwegian Institute for Nature Research, Vormstuguvegen 40, 2624 Lillehammer, stine.rybraten@nina.no

Maiken Bjørkan, Nordlandsforskning, Postboks 1490, 8049 Bodø, mbj@nforsk.no

Camilla Brattland, UiT – the Norwegian Arctic University Museum, Lars Thøringsveg 10, 9006 Tromsø, camilla.brattland@uit.no

Čoahkkáigeassu

Rybråten, S., Bjørkan, M. & Brattland, C. 2024. Norsk lakseforvaltning: Lea go vejolaš eanet ovttasbargat ja hukset šalddi iešguđetlágan máhtovuogádagaid gaskka? NINA Rapport 2289.

Norsk institutt for naturforskning. Norga lea atlántalaš luosa guovddášguovlu ja das lea riikkaidgaskasaš ovddasvástádus váikkuhit luondduluosa suodjaleami. Historjjálaččat lea luosas leamaš mearkkašupmi ássanválljemii ja borramušhálddašeapmái min riikkas, ja badjel 11 000 jagi leat olbmot viežžan luosa sihke jogain ja vuonain. Manjmuš logijagiid geahppánan luoduluossamáddodagat leat dagahan dan ahte máddodagaid suodjaleapmi lea eanet biddjon guovddázii, earret eará go gáržžiduvvui bivdu eanet ahte eanet sihke jogain ja mearas. Dát čuovvu Norgga lágain mii dadjá ahte bivdu lea lobálaš dušše dalle go máddodagas gos bivdojuvvo lea badjelbáza maid sáhtá bivdit. Sierralágan vuordámušat dasa movt luossa galgá hálddašuvvot, ja makkár máhtovuodo vuodul hálddašeapmi galgá huksejuvvo, miellidibuktet dattetge legitimehtahástalusat luondduluossahálddašeapmái. Dasa lassin váikkuha hálddašeami lobálašvuhtii eahpedássidis noađuhanjuogadeapmi, man oktavuodas guolásteaddjit dál fertetit máksit hatti váilevaš ávkkástallojuvvon badjebáhcagis, muhto doaimbajijut mat unnidivčče stuorámuš áitagiid vádjolusluossanáliid vuostá eai báldjo gávdno.

Norggas lea Dálkkádat- ja birasdepartemeanttas bajimuš ovddasvástádus luossahálddašeamis, ja Birasdirektoráhtta lea ožžon ovddasvástádusa čađahit luossahálddašeami ja ráđđehusa politihka dán suorggis. Dát raporta čájeha mo Norgga suorgejuogaduvvon hálddašanduogádat dagaha biđgejuvvon ovddasvástádusaid, ja makkár mearkkašupmi das lea norgga luondduluossahálddašeapmi. Viidáseappot geahčadat lagabui luondduluossahálddašeami legitimehtahástalusaid, mas vuolggasadjin leat vásihusat prošeaktabarggus ja ovttasbargoproseassain Nammsenjoga/Namsenvuona ja Deanučázadaga oktavuodas. Dat ahte Norgga luondduluossahálddašeapmi lea juhkojuvvon mángga dássái, riikkalaš dássái, guvllolaš dássái, báikkálaš dássái, lea vejolašvuota sihkkarastit buori oktavuoda gaskkal riikkaidgaskasaš ja riikkalaš čujhusaid, guvllolaš čuolbmačilgehusaid ja báikkálaš diliid. Geavatláččat dat almmatge gáibida ollu gulahallama ja ovttasdoaimbama, lotnolas luohhtámuša ja dohkkeheami das ahte buot dásit leat dehálaš oasis ollislašvuhtii vai dát vejolašvuodát duohtandahkojuvvojit. Báikkálaččat háliidit eambo ovttasbarggu riikka eiseválddiiguin, dutkiiguin, ovddasteddjiiguin báikkálaš luondduluossahálddašeamis ja báikkálaš máhttoguddiiguin. Raporttas mii ovdanbuktit iežamet árvvoštallamiid das makkár vejolašvuodát leat go buorebut sáhttit geahččat iešguđetlágan máhtolašvuoda oktan ja dieinna lágiin čuovvolit riikkaidgaskasaš rávvagiid mo integreret báikkálaš- ja álgoálbmotmáhtu norgalaš hálddašankonteavsttas. Dás čájehit mo ovdamearkkain guolástushálddašeamis sáhtá leat sirdinárvu luondduluossahálddašeapmái, go lea sáhka jurddašit ođđa láhkai mo formaliseret ovttasbarggu iešguđet, guovddáš oasálaččaid gaskka. Mii váldit maiddái ovdan daid vejolašvuodaid mat leat ásašuvvon ásašusain, nu go Nationála luossaguovddázis ja regionála luossarádis. Báikkálaš- ja álgoálbmotmáhtus lea guovddáš rolla báikkálaš dásis Norgga luossahálddašeamis, sihke báikkálaš hálddašaproseassaid oktavuodas ja iešguđet dutkanprošeavttain, ja dasto váilot struktuvrrat maiguin siskkildivččii báikkálaš- ja álgoálbmotmáhtu maiddái nationála dásis. Dán árvalat čoavdit guovtti vejolaš mále bokte, áinnas lotnolagaid: 1) Guvllolaš ráđđeaddi orgána mii sáhtá buktit cealkámušaid, rávvagiid ja árvvoštallamiid nationála doaimbajijuide ja veahkehit nannet báikkálaš ja nationála hálddašandási oktavuoda. 2) Servodatdiehtiid fáttmasteapmi geain lea báikkálaš- ja álgoálbmotmáhttu luosa birra Luossahálddašeami dieđalaš rádis.

Stine Rybråten, Norsk institutt for naturforskning, Vormstuguvegen 40, 2624 Lillehammer, stine.rybraten@nina.no

Maiken Bjørkan, Nordlandsforskning, Postboks 1490, 8049 Bodø, mbj@nforsk.no

Camilla Brattland, UiT – the Norwegian Arctic University Museum, Lars Thøringsveg 10, 9006 Tromsø, camilla.brattland@uit.no

Innhold

Sammendrag	3
Abstract	4
Čoahkkáigeassu	5
Innhold	6
Forord	7
1 Innledning	8
1.1 SALCUL-prosjektet.....	8
1.2 Metode og tilnærming.....	9
1.3 Rapportens innhold og avgrensninger.....	10
1.4 Dagens villaksforvaltning: En kort presentasjon.....	11
2 Forvaltningsutfordringer	12
2.1 Legitimitet og bærekraft.....	12
2.2 Ulike kriser og fragmenterte ansvarsområder.....	14
2.3 Blå vekst på bekostning av villaksen?.....	15
2.4 Kunnskap og forvaltningsmål.....	16
3 Mulighetsrom og løsningsforslag	18
3.1 Kan vi lære noe av fiskeriforvaltningen?.....	18
3.2 Hvordan bygge broer mellom ulike kunnskapsformer og perspektiver?.....	20
3.3 Anbefalinger for veien videre.....	21
4 Referanser	22

Forord

Denne rapporten er en del av prosjektet *Bridging diverse knowledges for improved salmon management: Linking cultural and biophysical dimensions* (SALCUL), finansiert av Norges forskningsråd med bidrag fra Miljødirektoratet.

SALCUL-prosjektet, som ble avsluttet i 2023, har tatt utgangspunkt i laksens kulturmiljø i Namsenvassdraget og Namsenfjorden og Deatnu-Tanavassdraget og Deanuvuotna-Tanafjorden, to av Norges mest produktive laksevasdrag og deres tilhørende fjorder. Ved å undersøke og sammenligne ulike kulturhistorier, praksiser og kunnskap knyttet til laks i disse to områdene har vi ønsket å bidra til en mer nyansert forståelse av mangfoldet i menneskers forhold til og kunnskap om laks. I tillegg har prosjektet hatt som mål å utarbeide gode prosesser for kunnskapsdeling og samproduksjon av lokal og tradisjonell kunnskap, samfunnsvitenskapelig kunnskap og naturvitenskapelig kunnskap, for på den måten å bidra til en bredere kunnskapsbase for forvaltning av laks.

Denne rapporten presenterer hovedfunnene fra SALCUL-prosjektets tredje arbeidspakke, der fokuset har vært å se nærmere på utfordringene Norsk lakseforvaltning står overfor og undersøke muligheter og barrierer for at ulike kunnskapsformer kan sees i sammenheng og inngå i kunnskapsgrunnlaget for norsk villaksforvaltning. I tillegg presenteres mulige arenaer for samarbeid som forfatterne mener vil kunne bidra til økt legitimitet og oppslutning om lakseforvaltningen, på tvers av de ulike nivåene som i dag har ansvar for å følge opp forvaltningen av laks.

En stor takk rettes til prosjektets samarbeidspartnere i Namsenvassdraget Elveierlag og Deanučázádaga guolástanhálddahus/Tanavassdragets Fiskeforvaltning, Norske Sjølaksefiskere avd. Trøndelag og Bivdu (tidligere Tana og Omegn Sjølaksefiskeforening), Nasjonalt villakssenter i Namsos og Deatnu-Tana, Namdalsmuseet i Museet Midt og Deanu Musea/Tana Museum, for engasjement og uvurderlige kunnskaps- og erfaringsbidrag. Stor takk også til Miljødirektoratet ved Sturla Brørs, for deltakelsen i prosjektets referansegruppe og for samarbeidet gjennom hele prosjektperioden, og til Miljødirektoratets fiskeseksjon for gode innspill til arbeidet med denne rapporten.

Takk til Deanu giellagáddi – Tana samiske språksenter for den samiske oversettelsen av rapportens sammendrag.

13.05.2024

Stine Rybråten
Prosjektleder

1 Innledning

Norge er et kjerneområde for atlantisk laks og har et internasjonalt ansvar for å bidra til bevaring av villaksen. Legitimitet og oppslutning om lakseforvaltningen er nødvendig for å sikre at laksen forvaltes bærekraftig. Under norske myndigheters sektorinndelte ansvarsområder er det Klima- og miljødepartementet som er tildelt det øverste ansvaret for villaksforvaltningen. Miljødirektoratet, som er underlagt departementet, er ansvarlig for gjennomføringen av lakseforvaltningen og regjeringens politikk på området. En lang rekke forhold som påvirker laksebestandene faller imidlertid inn under andre departement og direktorats ansvarsområder, slik som regulering av oppdrettsnæringen, vannkraftproduksjon, landbruksproduksjon og flomsikring. Den stadige nedgangen i mengden laks i det nordlige Atlanterhavet de siste tiårene har ført til økt fokus på bevaring av bestandene. Innenfor Miljødirektoratets myndighetsområde har dette resultert i økende restriksjoner på laksefiske i både elv og sjø. Dette følger av norsk lovgivning som sier at fiske kun kan tillates dersom bestanden det fiskes på har et høstbart overskudd. Samtidig får stadig strengere fiskerestriksjoner lokale fiskere til å forvente og etterlyse forvaltningsløsninger som bidrar til bevaring av laksebestandene samtidig som også lokale fisketradisjoner, kunnskaper og levemåter kan ivaretas.

Som medlem av den nordatlantiske laksevernorganisasjonen NASCO (North Atlantic Salmon Conservation Organization) har Norge ansvar for bevaring, gjenoppbygging og forbedring av laksestammene. Norge er videre medlem av det internasjonale havforskningsrådet ICES International Council for the Exploration of the Sea), som gir vitenskapelige råd om beskatning og fiskeregulering av laksebestandene rundt det nordlige Atlanterhavet. I tillegg til å basere forvaltningstiltak på vitenskapelig kunnskap har Norge også ansvar for å anerkjenne og vektlegge lokal- og urfolkskunnskap i arbeidet med å utvikle bærekraftige naturforvaltningspraksiser. Dette følger blant annet av naturmangfoldloven § 8, Norges ratifisering av ILO-konvensjon 169 og FNs erklæring om urfolks rettigheter, og gjennom Norges tilslutning til internasjonale initiativ som Naturpanelet (IPBES). Samtidig mangler det klare og systematiske retningslinjer og praksiser for hvordan disse forpliktelsene skal iverksettes i villaksforvaltninga og hvordan bidrag fra ulike kunnskapssystemer kan inngå i kunnskaps- og beslutningsgrunnlaget. SALCUL-prosjektet har hatt som mål å bidra til økt samarbeid og kunnskapsutveksling samt brobygging mellom naturvitenskapelig kunnskap, samfunnsvitenskapelig kunnskap og lokal- og urfolkskunnskap i forvaltningen av villaks.

I denne rapporten vil vi i en kortfattet form presentere erfaringer fra den delen av prosjektet som undersøkte hvordan ulike kunnskapsformer kan bidra inn til kunnskaps- og beslutningsgrunnlaget for norsk villaksforvaltning.

1.1 SALCUL-prosjektet

Forsknings- og samarbeidsprosjektet SALCUL har tatt utgangspunkt i laksens kulturmiljø i Namsenvassdraget/Namsenfjorden og Deatnu-Tanavassdraget/Deanuvuotna-Tanafjorden, to av Norges mest produktive laksevasdrag og deres tilhørende fjorder. Ved å undersøke ulike kulturhistorier, praksiser, verdier og kunnskap knyttet til laks i disse to områdene har vi ønsket å oppnå en større forståelse for mangfoldet i menneskers forhold til og kunnskap om laks.

I tillegg har prosjektet hatt som mål å utarbeide gode prosesser for kunnskapsdeling og samproduksjon av lokal og tradisjonell kunnskap, samfunnsvitenskapelig kunnskap og naturvitenskapelig kunnskap. Målet med prosjektet har vært å etablere en bredere kunnskapsbase for forvaltning av atlantisk laks, og med det bidra til en lakseforvaltning det er større enighet om.

Villaksforvaltningen beveger seg i et landskap av ulike interessegrupper og kryssende økonomiske hensyn. I SALCUL-prosjektet har vi lagt vekt på laksens sosiale, kulturelle og politiske betydning for ulike grupper og de avveinger forvaltningen må ta med tanke på kunnskap og interesser.

Både nasjonalt og internasjonalt legges det i økende grad vekt på behov for samarbeid mellom ulike fagdisipliner og kunnskapsformer, inkludert lokal og tradisjonell kunnskap, i arbeidet med å utvikle helhetlige tilnærminger til bærekraftige naturforvaltningsløsninger (se bl.a. Bennett m.fl. 2017, Birnie-Gauvin m.fl. 2023, IPBES 2023, Young m.fl. 2021). I Norge er anerkjennelsen av den erfaringsbaserte kunnskapens verdifulle bidrag i naturforvaltningssammenheng forankret i naturmangfoldloven. Lovens § 8 peker på at beslutninger så langt det er rimelig skal bygge på vitenskapelig kunnskap, men også legge vekt på «kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.» Samtidig mangler det i norsk naturforvaltning konkrete retningslinjer og etablert praksis for hvordan man mest hensiktsmessig inkluderer lokal og tradisjonell kunnskap i vurderinger og forvaltningsprosesser, selv om det i lakseforvaltningen er tradisjon for samarbeid og dialog mellom myndigheter, fagmiljøer, rettighetshavere og ulike brukerinteresser. SALCUL-prosjektet har derfor ønsket å bidra til å komme et steg videre i denne formen for kunnskapsdeling og samarbeid innen forvaltning av laks.

Gjennom prosjektperioden har SALCUL samlet sentrale aktører med tilknytning til norsk lakseforvaltning, både kunnskapsprodusenter, representanter fra forvaltning på ulike nivå og rettighetshavere, fiskere og næringsaktører som på ulike måter er involverte i – eller ønsker å være involverte i – prosessene som resulterer i forvaltningsgrep med konsekvenser for deres dagligliv. Prosjektarbeidet har synliggjort utfordringene med norsk sektorinndeling og Klima- og miljødepartementets ansvarsområde knyttet til villaks, kompleksiteten i norsk lakseforvaltning, Miljødirektoratets handlingsrom, samt hindringene og mulighetene for å inkludere lokal- og urfolkskunnskap i dagens forvaltningsmodell. I tillegg til at lokal- og urfolkskunnskap spiller en sentral rolle på lokalt nivå i norsk lakseforvaltning, både i tilknytning til lokale forvaltningsprosesser og i ulike forskningsprosjekt, så har SALCUL-prosjektet avdekket behovet for strukturer for inkludering av lokal- og urfolkskunnskap også på nasjonalt nivå.

Prosjektet ble finansiert av Norges forskningsråd med bidrag fra Miljødirektoratet. Det startet opp i 2019 og ble avsluttet i 2023, etter utsettelse som følge av koronapandemien. Prosjektets lokale samarbeidspartnere har vært Namsenvassdraget Elveierlag og Deanučázádaga guolástanhálddahus/Tanavassdragets Fiskeforvaltning, Norske Sjølaksefiskere avd. Trøndelag og Bivdu (tidligere Tana og Omegn Sjølaksefiskeforening). I tillegg har Namdalsmuseet i Museet Midt og Deanu Musea/Tana Museum deltatt som sentrale samarbeids- og formidlingspartnere i prosjektet. Prosjektet har blitt ledet av Norsk institutt for naturforskning (NINA) og i tillegg har forskergruppa bestått av deltakere fra Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), Nordlandsforskning, UiT - Norges arktiske universitet og Sámi Allaskuvla – Samisk høgskole.

1.2 Metode og tilnærming

Utgangspunktet for denne rapporten er et datagrunnlag basert på feltarbeid med deltakende observasjon og intervjuer gjennomført langs Namsenvassdraget og Namsenfjorden og Deatnu-Tanavassdraget og Deanuvuotna-Tanafjorden i 2019 og 2021 (se Rybråten m.fl. 2023 og Holmgaard m.fl. *in prep*), telefonintervjuer med ansatte i Miljødirektoratet i 2020, fysiske og digitale møter og seminarer i og om de to studieområdene, konferansedeltakelse og internasjonalt nettverksarbeid med særlig fokus på urfolks deltakelse i lakseforvaltning (se Brattland og Rybråten 2023). Miljødirektoratets fiskeseksjon har vært representert i SALCULs referansegruppe gjennom hele prosjektperioden, deltatt på mange av møtene i forskergruppa og vært invitert til alle møter og seminarer som har vært holdt i studieområdene. Dette var viktig for å sikre gjensidig oppdatering underveis i prosjektarbeidet og oppnå økt forståelse for hverandres arbeidsprosesser og handlingsrom.

Koronapandemien traff oss hardt i dette prosjektet. En sentral del av arbeidet vi hadde planlagt skulle utføres i mindre arbeidsgrupper, der deltakere med bakgrunn fra henholdsvis naturvitenskap, samfunnsvitenskap og lokal- og urfolkskunnskap skulle få muligheten for jevnlig

møter gjennom hele prosjektperioden. Målet var å opparbeide en god, åpen og tillitsbasert dialog og teste ut tilnærminger for samproduksjon av kunnskap. Dette lot seg dessverre ikke gjennomføre som planlagt, på grunn av alle restriksjoner på reiser og fysiske møter, og å gjøre denne type arbeid digitalt var ikke et alternativ. I stedet fikk vi, mot slutten av prosjektet, arrangert et samarbeidsmøte i hvert studieområde, som både dekket lokal relevant tematikk, sørget for innspill til prosjektets siste fase og bidro til å utvikle nye søknader.

I det følgende ønsker vi å presentere de mer generelle erfaringene vi tar med oss fra prosjektperioden, da vi håper disse kan være relevante for norsk lakseforvaltning, og de som interesserer seg for denne, i tiden som kommer.

Teoretisk har denne delen av prosjektet hentet inspirasjon fra tilnærminger som ser på kunnskap som *situert* (Haraway 1988). Litt forenklet viser dette til en forståelse av at alle former for kunnskap, vitenskapelig så vel som erfaringsbasert, skapes og utvikles innenfor kulturelt spesifikke sammenhenger. Dette gjør at vi som kunnskapsbærere eller kunnskapsprodusenter har ulike ståsteder, stiller ulike spørsmål, gjør ulike undersøkelser, benytter ulike metoder, og kommer fram til ulike svar (se også Bjørkan og Hiis-Hauge 2019).

Prosjektets tilnærming til forholdet mellom vitenskapelig kunnskap og lokal- og urfolkskunnskap vektlegger likeverd og *samproduksjon* av kunnskap, slik Tengö og kolleger (2014) beskriver det i sin Multiple Evidence Base (MEB) tilnærming. Mens *integrering* av kunnskap ofte kan ende med at ett dominerende kunnskapssystem tildeles rollen med å avgrense og validere øvrige kunnskapssystemer, så legges det i *samproduksjon* vekt på gjensidige, likeverdige og åpne prosesser, aksept for andre måter å forstå verden på, og en anerkjennelse av at andre kunnskapsformer enn de vitenskapelige kan bidra med komplementær innsikt om samme fenomen, slik som om villaks.

Først og fremst baserer rapporten seg på en analyse av hvor legitim dagens inkludering av kunnskap oppleves av aktørene i de to case-områdene, i en kontekst hvor forvaltninga i stadig større grad forventes å styre etter mål for ikke bare økologisk tilstand og økonomisk inntjening, men også samfunnsmessig og kulturell bærekraft. Vi har sett til lignende analyser av dynamikk omkring forventninger og tillit i fiskeriforvaltninga (Holm og Henriksen 2016, Østebø 2020), som har vært nyttig for denne konteksten. Dette innebærer endrede og økte forventninger til lokal og samisk deltagelse i forvaltningen og inkludering av kunnskap om laksen fra andre kunnskapssystemer enn de vitenskapelige.

1.3 Rapportens innhold og avgrensninger

Denne rapporten presenterer hovedfunnene fra SALCUL-prosjektets tredje arbeidspakke, der fokuset har vært å undersøke muligheter og barrierer for at ulike kunnskapsformer kan sees i sammenheng og inngå i kunnskapsgrunnet for norsk villaksforvaltning. Tidligere rapporter fra prosjektet har beskrevet oppbygningen av norsk lakseforvaltning (Thorstad & Rybråten 2021), mangfoldet i praksiser, kunnskap og betydninger som knytter seg til laks i Namsenvassdraget og Namsenfjorden (Rybråten m.fl. 2023) og internasjonale erfaringer med, og anbefalinger for, urfolks deltakelse i villaksforvaltning i nordområdene (Brattland & Rybråten 2023). I det følgende gir vi en kort introduksjon til dagens villaksforvaltning i Norge før vi beskriver det vi anser som de største utfordringene med dagens system. Videre presenterer vi våre vurderinger av mulighetene for i større grad å se ulike kunnskap i sammenheng, følge opp internasjonale anbefalinger om inkludering av lokal- og urfolkskunnskap, og det å vektlegge ulike verdier og måter å verdsette naturen på (IPBES, IPCC) i en norsk forvaltningskontekst. Rapporten avsluttes med anbefalinger for hvilke steg som kan tas for å styrke koblingen mellom lokalt og nasjonalt forvaltningsnivå, i det videre arbeidet med å håndtere de komplekse utfordringene villaksforvaltninga står ovenfor.

1.4 Dagens villaksforvaltning: En kort presentasjon

Laksen har stor betydning i Norge, både økonomisk og kulturelt. Vår atlantiske laks (*Salmo salar*) er som hovedregel anadrom; den starter sitt liv i ferskvann, vandrer ut i havet på næringssøk og returnerer til ferskvann for å gyte. Klima- og miljødepartementet (KLD) har det øverste ansvaret for lakseforvaltningen, mens Miljødirektoratet, som er underlagt departementet, har fått ansvar for gjennomføringen av lakseforvaltningen og regjeringens politikk på området.

Miljødirektoratet utarbeider forslag til reguleringer av fiske, fastsetter forskrifter om fiske (med hovedrevisjoner hvert 4-5 år) og gir nærmere bestemmelser om fisketider. Reguleringene er gjenstand for konsultasjon med Sametinget, der målet er å oppnå enighet om de overordnede prinsippene for reguleringene. Videre foregår det lokale og regionale møteprosesser underveis i reguleringsprosessen og forslag til reguleringer og bestemmelser om fisketider sendes på høring før Miljødirektoratets endelige fiskereguleringer utarbeides.

Målet for norsk villaksforvaltning er å bevare og gjenoppbygge laksebestandene slik at mangfoldet innen arten bevares og det kan høstes av bestandene (Lakse- og innlandsfiskeloven). Gjennom å fastsette hvor godt hver bestand oppnår sitt mål, og måle kvaliteten på villaksen (for eksempel grad av innblanding av oppdrettslaks), utarbeides det regler for hvor mye laks det er lov å fiske (se Thorstad og Rybråten 2021 for en mer utfyllende gjennomgang av lovverk og kvalitetsnorm for villaks). Norsk lakseforvaltning skal være kunnskapsbasert og Miljødirektoratet har oppnevnt Vitenskapelig råd for lakseforvaltning til å gi faglige råd om laks, sjørørret og sjørøye til lakseforvaltningen (se vitenskapsradet.no). Tilstanden til laksebestandene vurderes årlig.

Statsforvalteren utfører også oppgaver i tilknytning til norsk lakseforvaltning på vegne av KLD og på oppdrag fra Miljødirektoratet. Blant annet veileder Statsforvalteren lokale elveeierlag i arbeidet med å lage forslag til fiskebestemmelser, og påser at disse bestemmelsene er i tråd med Miljødirektoratets retningslinjer.

Som planmyndighet har også kommunene en rolle i lakseforvaltningen, blant annet gjennom sitt ansvar for arealplanlegging.

I de enkelte lakseførende vassdragene, innenfor rammene av gjeldende fiskereguleringer, har lokale elveeierlag eller forvaltningslag blant annet ansvar for å utarbeide lokale fiskebestemmelser, formidle informasjon, innhente og rapportere fangststatistikk og sørge for bestandsovervåking.

For en mer inngående beskrivelse av forvaltningen av laks i Norge, hvem som utfører den og hvordan kunnskap om laks brukes i dagens lakseforvaltning, se Thorstad og Rybråten (2021).

2 Forvaltningsutfordringer

2.1 Legitimitet og bærekraft

Villaksforvaltningen preges av spenningsforhold mellom ulike forventninger. På den ene siden svikter ressursgrunnet i flere fjorder og elver. På den andre siden har ulike former for laksefiske en viktig rolle som kultur-, identitets- og kunnskapsbærer langs kysten og oppover elvene for lokale fiskere (både med og uten samisk bakgrunn) og for turistfiskere. I tillegg blir villaksen påvirket av omfattende aktiviteter med negativ effekt på bestanden, slik som fiskeoppdrett, vannkraftsreguleringer, fysiske inngrep i vassdrag og utslipp fra landbruket. I sum reflekterer dette hvordan villaksen, i tillegg til å inngå i et økologisk system, også er en del av et sosialt system, med politiske føringer, lovverk og reguleringer, der forskjellige aktører har ulike praksiser, verdier og kunnskap knyttet til laksen.

Forvaltningsgrep oppfattes som *legitime* når de blir sett på som rettmessige og rettferdige og av den grunn har bred støtte i befolkningen. Legitime systemer kjennetegnes med andre ord av tillit og lojalitet eller, som beskrevet av Shackleton og kolleger (2019); ved å være utviklet gjennom prosesser som inkluderer de ulike involverte aktørenes verdier og perspektiver. Forfatterne understreker videre at aktørinvolvement og samfunnsvitenskapelige bidrag kan sørge for verdifull kontekstuell innsikt til mer generaliserte forvaltningsforslag, og på den måten bidra til mer relevante og legitime forvaltningsgrep (ibid.). Mange av de samme prinsippene er også overførbare til forskning, der forventningene til forskningens legitimitet innebærer at forskningen ikke skal foregå uavhengig fra, men i dialog med, samfunnet.


Gjennom arbeidet i SALCUL-prosjektet har vi hatt mulighet for å se nærmere på kunnskaps- og forvaltningspraksisene som utspiller seg i prosjektets to studieområder. Særtrekkene ved disse områdenes vassdrag og fjordsystemer, både når det gjelder økologi, historiske prosesser og kulturelle forhold, virker inn på lokale oppfatninger av overordnede forvaltningsgrep. I Deatnu-Tana er legitimitetsutfordringen knyttet til bilateral forvaltning delt mellom Norge og Finland spesielt stor, hvor den historiske konteksten med nasjonalstatenes grensedragninger og kolonisering av Sápmi danner ramme for dagens situasjon. Tanaloven (2014) skal sikre lokalbefolkningens rettigheter til fiske på grunnlag av lov, alders tids bruk og lokal sedvane, sørge for urfolks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av naturressurser i deres landområder (som følge av ILO-konvensjon nr. 169), og anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter og bestemmelser i overenskomster med Finland om fisket i Tanavassdraget ([Tana-avtalen](#)). Likevel uttrykker flere lokalt en skuffelse over det de ser på som manglende anerkjennelse av samiske rettigheter, og et ønske om større grad av lokal forvaltning av laks som materielt grunnlag for samisk kultur på tvers av landegrensene mellom Norge og Finland. Mens noen mener begrensningene i fisket kommer for sent, mener andre at de er for strenge. I tillegg pekes det på at de demokratiske systemene for lokal forvaltning av elva ikke fungerer godt nok og det vises til manglende implementering av den norsk-finske overvåkings- og forskningsgruppes mandat knyttet til å integrere lokal og tradisjonell kunnskap i vurderingene av laksebestandene. I pågående diskusjoner rundt muligheten for å styrke lokal og tradisjonell kunnskaps rolle i forvaltningen har det blant annet blitt fremmet forslag om et råd for tradisjonell kunnskap for Tanavassdraget. Det er flere ulike meninger om hva dette rådet skal være og hvem det skal bestå av. Av noen vektlegges det at medlemmenes kompetansenivå må tilsvare det som i dag gjelder for Overvåkings- og forskningsgruppen for Tana (OFG) og at rådet må ha tilsvarende formelle status som kunnskapsleverandør til forvaltningen som OFG. Andre peker på at dette rådet også bør være grenseoverskridende og inkludere samiske rettighetshavere på både finsk og norsk side.

Fiskere og øvrig befolkning langs Deatnu-Tanavassdraget og Deanuvuotna-Tanafjorden er altså ikke unisone i sine forventninger, erfaringer og holdninger når det gjelder villaksforvaltningen, på samme måte som dette heller ikke er tilfelle i Namdalen. Begge steder finner vi både de som kunne ønsket seg større handlingsrom på nasjonalt nivå og de som hadde foretrukket økt grad av lokal beslutningsmyndighet. Felles for de to områdene er imidlertid overvekten av lokal

etterspørsel etter økt samarbeid mellom nasjonale myndigheter, forskere, representanter for lokal villaksforvaltning og lokale kunnskapsbærere. Opplevelsen av manglende lokal tilstedeværelse og reell involvering i forbindelse med forvaltningsbeslutninger som fattes på nasjonalt nivå fremheves både i Tanadalen og Namdalen. I tillegg etterlyses større medvirkning i arbeidet med å finne en god balanse mellom nasjonalt vern og lokale høstingsmuligheter (Holmgaard & Eythórsson 2022; Rybråten m.fl. 2023).

Med hovedansvar for forvaltningen av laks, sjørret og sjørøye må Miljødirektoratet etterleve Norges folkerettslige forpliktelser, både når det gjelder det internasjonale ansvaret for å bevare laksebestandene og å ivareta samisk næringsutøvelse og kultur. Dette behøver ikke å være motstridende ansvarsområder. Ulike forventninger til hvordan laksen skal forvaltes, og hvilket kunnskapsgrunnlag forvaltningen skal bygge på, bidrar imidlertid til legitimitetsutfordringer i villaksforvaltningen, slik vi ser det.

Deltakelse i forvaltningsprosesser kan innebære ulike nivåer av involvering, fra å motta informasjon og bli gitt mulighet for å uttale seg til å ta aktiv del i selve utformingen av prosessen og dens påfølgende resultater. Mens mulighetene for deltakelse varierer i funksjon og intensitet, er det en utbredt enighet om at deltakelse bør gi involverte aktører større grad av reell påvirkning og makt (Funtowicz & Ravetz 2018, Bjørkan m.fl. 2023). Prinsippene for deltakelse illustreres ofte som en stige («ladder of participation») som beskriver ulike grader av engasjement og deres tilsvarende nivåer av aktørmakt (se figur 1). Med økende nivå av engasjement øker også graden av deltakende aktørers makt, opp til øverste nivå der aktørene innehar en aktiv rolle i å definere problemstillingen, utarbeide løsningsforslag og lede prosessen som fører til ønsket løsning. Når det gjelder involvering av samiske interesser og rettighetshavere står disse i en særstilling i forhold til andre interesser, hvor statlige myndigheter etter folkerettens regler om urfolk og nasjonale minoriteter er pålagt å følge egne prosedyrer for konsultasjoner (jf. [samelovens §4](#)). I sammenhenger hvor urfolkssamfunn har selvbestemmelse vil det siste trinnet på stigen handle om urfolks lederskap og selvbestemmelse over ressursene (se Brattland & Rybråten 2023).

		GRAD AV BESLUTNINGSSINNFLYTELSE 				
		INFORMASJON	KONSULTASJON	INVOLVERING	SAMARBEID	LEDERSKAP
MEDVIRKNINGSMÅL		Å gi balansert informasjon for å bidra til en helhetlig forståelse av problemet, utfordringen, alternativer, muligheter og/eller løsninger.	Å motta tilbakemelding fra aktørene på arbeid, analyser, alternativer og/eller beslutninger.	Å involvere aktører gjennom hele prosessen for å sikre kontinuerlig forståelse og vurdering av deres interesser og ønsker.	Å jobbe med aktører ved hvert aspekt av en beslutningsprosess, inkludert ved identifisering av problemstilling og utvikling av alternativer og foretrukne løsninger.	Å gi endelig beslutningsmakt til aktørene.
	LOVNAD TIL AKTØRER	Holde aktørene informert.	Holde aktører informert, lytte til og anerkjenne aktørinteresser og ønsker, og gi tilbakemelding på hvordan innspill har påvirket beslutninger.	Sikre at aktørers interesser og ønsker reflekteres i alternativer som utvikles, og informere om hvordan aktørene påvirker beslutninger.	Se til aktører for råd og for å formulere problemstillinger og løsninger, samt inkludere deres anbefalinger til beslutninger i størst mulig grad.	Implementere det som aktørene bestemmer og/eller i fellesskap lede og implementere aktiviteten eller prosessen.

Figur 1: Figuren er basert på erfaringer gjort i ulike medvirkningsprosjekter, inkludert Mission Ocean prosjektet Prep4Blue som har utviklet en verktøykasse som er tilgjengelig for alle som ønsker å jobbe med medvirkning ([Toolbox for Citizen Engagement - PREP4BLUE](#)). Vi har også hentet inspirasjon fra IAP2 – International association for public participation og rapporten [Community engagement procedure](#) (Council & Council 2017).

I teorien er det et mål om at norsk villaksforvaltning skal være bærekraftig og helhetlig, samtidig som bevaringen av laksebestandene også skal legge til rette for økonomisk avkastning ([Lakse- og innlandsfiskloven](#)). I praksis resulterer den norske sektorinndelingen i at forskjellige departement og direktorater har ulike ansvarsområder som berører villaksen, noe som også understrekes i [St.prp. nr. 32 \(2006-2007\)](#). Om vern av villaksen mv.

Bærekraft beskrives gjerne som bestående av tre pilarer: økologisk bærekraft, økonomisk bærekraft og sosial og kulturell bærekraft. Alle tre dimensjoner er viktige for å oppnå reell bærekraft og en helhetlig forvaltning. Om samfunnet opplever at myndighetene evner å balansere prioriteringene mellom disse dimensjonene på en god måte, nyter politikken og forvaltningen legitimitet og tillit. Å balansere de ulike dimensjonene kan imidlertid være en utfordrende øvelse. Når det oppstår spenninger knyttet til hvordan økologisk, økonomisk og sosial bærekraft skal vektlegges, resulterer dette i engasjement og motstand blant ulike sosiale grupper. Blant lokale rettighetshavere og øvrige aktører ser vi en skuffelse over at myndighetene ikke i større grad vektlegger sosial og kulturell bærekraft, når bærekraftdimensjonene legges til grunn for forvaltningsrelaterte beslutninger. I tillegg pekes det på manglende mulighet for helhetlig forvaltning når hensynet til andre sektorer trumfer hensynet til villaksen (blant annet med referanse til oppdrett). Forvaltningen taper altså legitimitet når forventningene til vektlegging av sosial og kulturell bærekraft ikke oppfylles og når økologiske hensyn overkjøres av andre sektors økonomiske prioriteringer.

Vitenskapelig råd for lakseforvaltning (VRL), ekspertrådet som utarbeider kunnskapsgrunnlaget Miljødirektoratet skal basere sine forvaltningsforslag på, har konkludert med at det på overordnet nivå er lakselus, rømt oppdrettslaks og infeksjoner knyttet til fiskeoppdrett som er de største truslene mot villaksen (Vitenskapelig råd for lakseforvaltning 2023). Rådet har også lagt vekt på at det ikke gjennomføres tilstrekkelige tiltak til å stabilisere eller redusere disse truslene (ibid.). Dermed kan det oppleves som en skjev byrdefordeling at fiskere må ta støytten for at øvrige sektormyndigheter ikke følger opp eget ansvar for å bidra til bevaring av villaksen. Dette vil igjen kunne påvirke legitimiteten til forvaltningstiltakene som iverksettes. Ikke på grunn av manglende forståelse for eller manglende enighet i at laksebestanden må beskyttes, men som følge av at andre tiltak vurderes å kunne oppnå større positive resultater.

I forbindelse med Miljødirektoratets revidering av fiskereguleringene, som i utgangspunktet er hvert femte år, gir VRL også råd om fisketrykket i den enkelte elv (blant de ca. 200 lakseelvene med nok kunnskap om bestanden til at det kan vurderes om gytebestandsmålet er nådd). Det er mengden laks over gytebestandsmålet som kommer tilbake til en elv som utgjør overskuddet det kan fiskes på. Gytebestandsmålet benyttes blant annet til å regulere fisket, og er ett av målene som brukes for å vurdere tilstanden til laksebestandene i kvalitetsnormen for villaks (for utfyllende beskrivelser se Thorstad & Rybråten 2021).

VRLs rapport for 2023 viser til at overbeskatning tidligere var en større trussel mot laks, mens fiske nå vurderes til å ha liten påvirkning på laksebestandene, generelt sett, som følge av forvaltning basert på gytebestandsmål og eventuelt påfølgende fangstrestriksjoner (VRL 2023: 72). Deatnu-Tanavassdraget nevnes imidlertid som et unntaksvis eksempel, der det har vært stengt for laksefiske både i vassdrag og nærliggende sjøområder siden 2021. Innsiget av laks til Deatnu-Tanavassdraget har imidlertid fortsatt å være lavt og gjenoppbyggingen av bestandene beskrives som svært krevende (ibid.: 100).

2.2 Ulike kriser og fragmenterte ansvarsområder

Situasjonen til villaksen er kompleks (se også Brattland & Bjørkan 2021), og til tross for iverksatte tiltak er villaksen på stadig tilbakegang. Denne forvaltningskrisen er ikke bare myndighetenes krise, men en situasjon som representerer samfunnets manglende evne til å gjøre tiltak for å forvalte en art på en bærekraftig måte. Det er viktig å understreke at her har alle involverte aktører i samfunnet et ansvar, ikke bare myndighetene.

For det første har laksen lenge vært i en **økologisk krisesituasjon**. År etter år har det blitt rapportert om sviktende innsig av atlantisk villaks til norske lakseelver, noe som har ført til ressurskrise i flere elver. I tillegg til trusselen fra lakselus, rømt oppdrettslaks og infeksjoner knyttet til fiskeoppdrett virker også genetisk innblanding fra rømt oppdrettslaks negativt inn på villaksbestandene (VRL 2023). Videre er vannkraftproduksjon, fysiske inngrep, klimaendringer, forurensning, parasitter, predatorer, overbeskatning og gjengrodde elver medvirkende årsaker til nedgangen. Ut over disse utfordringene møter villaksen konkurranse om mat og gyteplasser fra fremmede arter og endringer i matforholdene i havet på grunn av klimaendringer og marine økosystemforandringer. Hvert andre år kommer den invaderende pukkellaksen nå i store mengder til norske lakseelver, særlig i Finnmark. I sum utsettes villaksen for mange endringer og stort press både i det marine økosystemet og i vassdragene.

For det andre er det en **sosial og kulturell krise** knyttet til villaksen, der sentrale spørsmål er hvilken kunnskap som er relevant for lakseforvaltninga og hvordan folkerettslige og menneskelige hensyn best ivaretas i fordelingen av fiskerettigheter. Her er fordelingen av rettigheter mellom elv og sjø og mellom lokale og tilreisende fiskere gjenstand for diskusjoner, og i samiske områder er også urfolksspørsmål og urfolksrettigheter relevante tematikker. I Deatnu-Tana retter både lokale aktører og samfunnsvitenskapelige forskere kritikk mot et ensidig fokus på naturvitenskapelig kunnskap som grunnlag for innføring av forvaltningstiltak og/eller påpeker mangel på gjensidig tillit og respekt mellom lokale kunnskapsbærere og representanter for forskning og forvaltning som en hindring for godt samarbeid (se blant annet Joks & Law 2017 og Hiedanpää m.fl. 2020). I intervjuene fra både Deatnu-Tana og Namdalen er det nettopp manglende lokal involvering og inkludering av lokal- og urfolkskunnskap i lakseforskning og -forvaltning som trekkes fram som viktige årsaker når konflikt og lav tillit til forvaltningen gjør seg gjeldende. Selv om det eksisterer strukturer for lokal forvaltning betyr ikke dette nødvendigvis at det er samstemthet i hvor godt disse fungerer. De fleste er enige i at hensynet til laksen kommer først og må tas på alvor. Samtidig fremmes det spørsmål knyttet til hvilke forvaltningstiltak som egner seg best når lokale forhold tas i betraktning. I tillegg stilles det spørsmål som for eksempel: Hvilke grupper bør ha innflytelse på hvordan hensynet til laksen ivaretas? Hvilke grupper bør ha en prioritert rett til å fiske laksen? Hvilke grupper bør ha størst innflytelse på hvordan laksen forvaltes? Og hvilke institusjoner er det som med størst legitimitet kan gjennomføre forskning, ta avgjørelser, iverksette reguleringer og kontrollere laksefisket? Å ivareta villaksen og alle disse ulike og ofte motstridende hensynene, og å sikre en rettferdig fordeling av fisketid og bruk av redskaper, utgjør en utfordrende oppgave for Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet.

Dette resulterer i det vi kan betegne som en **forvaltningskrise** der uenighet om hva som må til for å løse både den økologiske og den sosio-kulturelle krisen gjør seg gjeldende. Her settes det spørsmålstegn ved legitimitet og relevans både når det gjelder hvordan kunnskapsgrunnlaget produseres og hvem som bidrar, og i hvilken grad forventninger til påvirkning og deltakelse i forvaltningen innfris. For å sikre en helhetlig forvaltning av laksen kreves det et forvaltningssystem som både favner livsløpet til laksen i tid og rom og sikrer et godt samarbeid på tvers av de ulike nivåene villaksforvaltningen består av. I tillegg er det behov for et forvaltningssystem som kan se ulike kunnskapsformer i sammenheng og anerkjenne at naturvitenskapelig, samfunnsvitenskapelig og lokal- og urfolkskunnskap har utfyllende kunnskapsbidrag som sammen kan resultere i bærekraftige forvaltningsløsninger. Videre må de ulike sektormyndigheters ansvarsområder i større grad sees i sammenheng når det gjelder aktiviteter og prosesser som påvirker villaksens bestandsutvikling. Sentralt her er Nærings- og fiskeridepartementets ansvar for fiskeri- og havbruksnæringen, hvor ulike aktiviteter kan ha stor innvirkning på villaksens overlevelse mens laksen oppholder seg langs kysten og i havet.

2.3 Blå vekst på bekostning av villaksen?

Blå vekst er blitt et sentralt begrep som sammenfatter oppdrettsnæringas rolle for matsikkerhet, blå økonomi og arbeidsplasser. Samtidig har oppdrett en negativ effekt på ville arter og på økosystemet. I områder med lakseoppdrett utgjør for eksempel effektene av lakselus en av de viktigste menneskeskapte stressfaktorene for villaks (Dempster m.fl. 2021).

I Norge blir oppdrettsnæringens vekst regulert gjennom «Trafikklyssystemet». Trafikklyssystemet deler kysten inn i 13 produksjonssoner som farges hvert annet år (rød, gul eller grønn) i henhold til deres miljøstatus. Den vitenskapelige vurderingen av sonene er utført av en ekspertgruppe som har til oppgave å estimere dødeligheten til vill postsmolt av atlantisk laks forårsaket av lakslusinfeksjon. Gruppen bruker en rekke metoder, inkludert fysisk overvåking av villfisk koordinert av Havforskningsinstituttet, og virtuelle postsmoltmodeller fra Havforskningsinstituttet, Veterinærinstituttet og SINTEF som forutsier antall lus basert på data fra oppdrettsanlegg. Lus telles ukentlig på alle oppdrettsanlegg, og sammen med data om antall fisk og temperatur er det mulig å beregne variasjon i luseangrepstrykket langs hele kysten. I grønne produksjonsområder er det beregnet at under 10% av vill laksesmolt dør på grunn av lakselus, og her kan det gis tillatelse til økt produksjon. Gule områder representerer en dødelighet på mellom 10% og 30%. Her kan produksjonsmengden opprettholdes, men ikke økes. Områder som gis rødt lys har en dødelighet på mer enn 30% på grunn av lakselus og her må produksjonsmengden reduseres.

Hensikten med trafikklyssystemet var å etablere et forvaltningsverktøy for forutsigbar og bærekraftig vekst i oppdrettsnæringa (Produksjonsområdeforskriften 2017). I realiteten godtar trafikklyssystemet oppdrettsproduksjon som medfører et tap på opptil 30 % av utvandrende smolt fra villaksbestandene, som følge av lakselus-preset. Klima- og miljødepartementet har på sin side, gjennom Miljødirektoratet, få muligheter til å begrense oppdrettsnæringens påvirkning på villaksbestandene, siden dette ligger utenfor Miljødirektoratets forvaltningsområde. Mens noen har tatt til orde for å flytte ansvaret for laksen over til et annet departement, kunne en annen løsning vært å tillegge klima- og miljøhensyn mer vekt i forvaltningen av laksen, slik at for eksempel oppdrettsnæringens rammevilkår i større grad ville blitt styrt av hensyn knyttet til klima, miljø og villaksbestandenes situasjon. I dag opplever flere lokale sjølaksefiskere, elvefiskere og andre villaksinteressenter at de må betale prisen for den voksende oppdrettsnæringens negative påvirkning på villaksbestandene, når resultatet blir strengere reguleringer av laksefisket. Konsekvensen av dagens forvaltningssystem blir en stadig kamp mellom de ulike interessene som berører og berøres av villaksens situasjon, og ikke en kamp *for* laksen. Det samme gjør seg gjeldende i diskusjoner knyttet til hvilken kunnskap forvaltningen bør legge til grunn for beslutningene som fattes. Her settes ulike kunnskapssystemer gjerne opp mot hverandre, heller enn å sees som utfyllende bidrag til en mer sammensatt helhet.

2.4 Kunnskap og forvaltningsmål

Som nevnt innledningsvis, legges det i økende grad vekt på behov for samarbeid mellom ulike fagdisipliner og kunnskapsformer i arbeidet med å utvikle helhetlige tilnærminger til bærekraftige naturforvaltningsløsninger. Både Naturpanelet ([IPBES](#)) og Klimapanelet ([IPCC](#)) understreker viktigheten av et samlet bidrag fra både vitenskapelig kunnskap og lokal- og urfolkskunnskap for at helhetlige, bærekraftige natur- og klimaløsninger skal kunne oppnås. Denne tilnærmingen vinner terreng innen ulike felt, men retningslinjer for å inkludere andre former for kunnskap enn naturvitenskapelig forskning som grunnlag for beslutningsprosesser mangler fortsatt i forvaltningen av villaks. De oppnevnte medlemmene i Vitenskapelig råd for lakseforvaltning representerer ulik kompetanse, men har alle naturvitenskapelig bakgrunn og gir råd kun om biologiske forhold (Thorstad og Rybråten 2021). Foreløpig mangler det tiltak for at også lokal- og urfolkskunnskap og samfunnsvitenskapelig kunnskap skal inngå i kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen. Det er flere årsaker til dette; naturvitenskapelig forskning har tradisjonelt dannet naturforvaltningens enerådende kunnskapsgrunnlag, sammenhengen mellom samfunnsprosesser og økosystemprosesser inngår i begrenset grad i dagens tilnærminger til villaksforvaltningen, og det er utfordrende å lage nye systemer hvor ulike kunnskapsformer kan finne veien inn i allerede etablerte kunnskapskjeder. Dette kan føre til en forståelse og bruk av lokal- og urfolkskunnskap begrenset til erfaringsbaserte bidrag som passer inn i forhåndsdefinerte problemstillinger og etablerte skjemaer (Rybråten & Gomez-Baggethun, 2016). I tillegg er det uenighet om lokal- og urfolkskunnskap bør brukes «som den er» eller om

denne kunnskapen, på tilsvarende vis som med vitenskapelig kunnskap, bør gjennom en form for kvalitetssjekk eller validering (Bjørkan 2011).

Lokal- og urfolkskunnskap skiller seg fra vitenskapelig kunnskap ved å ikke være tuftet på tradisjonelle vitenskapelige metoder og ikke være organisert i en form som enkelt lar seg «flytte på» for integrering i den etablerte forvaltningspraksisen. Samtidig vil denne kunnskapen kunne sørge for viktige, utfyllende bidrag til forskningen, ved at kunnskapsbærere med omfattende lokal, erfaringsbasert kunnskap kan stille andre spørsmål og se andre sammenhenger enn hva forskerne gjør (Rybråten & Gomez-Baggethun 2016). I tillegg er ingen elver eller fjorder like, og lokal- og urfolkskunnskap kan derfor bidra til å sikre at tiltak som iverksettes for å ta vare på villaksen er de som egner seg best i det aktuelle området. Dette gjøres allerede i ulike former i dagens elveforvaltning, og det er mange former for samarbeid mellom lokale kunnskapsbærere og forskere som leverer kunnskap om laksebestandene. Dette samarbeidet begrenser seg imidlertid i stor grad til å være forhåndsdefinert med utgangspunkt i naturvitenskapelige kunnskapssystemer, for eksempel gjennom skjemautfylling eller muligheten til å kommentere et innsamlet og presentert datamateriale. Her er det potensiale for økt involvering og, med utgangspunkt i figur 1, å gå fra konsultasjon til involvering og samarbeid, og kanskje til og med lokalt lederskap.

Til tross for at lokal- og urfolkskunnskap spiller en sentral rolle på lokalt nivå i norsk lakseforvaltning, både i tilknytning til lokale forvaltningsprosesser og i ulike forskningsprosjekt, så vil strukturer for inkludering av lokal- og urfolkskunnskap også på nasjonalt nivå være et positivt og nødvendig bidrag i arbeidet med å redusere legitimitetsutfordringene i villaksforvaltningen og å følge opp internasjonale anbefalinger og nasjonale ambisjoner i praksis.

At laksen ikke bare inngår i et økologisk system, men også et sosialt system, gjør det samtidig relevant å argumentere for betydningen av å også trekke samfunnsvitenskapelig kunnskap inn som bidrag til kunnskapsgrunnlaget for lakseforvaltningen. Samfunnsvitenskapelig innsikt i forskjellige aktørers ulike praksiser, verdier og kunnskap knyttet til laks, forståelse for de samfunnsvitenskapelige aspektene ved naturforvaltning, samt erfaringer med dialog- og samarbeidsprosesser vil kunne tilføre sentrale, utfyllende bidrag til kunnskapsgrunnlaget som beslutninger og tiltak baseres på. I tillegg vil det være et viktig skritt på veien for i større grad å se biofysiske og kulturelle prosesser i sammenheng i villaksforvaltningen.

3 Mulighetsrom og løsningsforslag

Spenningsene rundt forvaltningsutfordringene vi har presentert over, kan knyttes til forvaltningens grad av legitimitet blant ulike grupper i samfunnet. I det følgende ser vi utfordringene i sammenheng og presenterer forslag til det videre arbeidet med å håndtere kompleksiteten villaksforvaltninga står ovenfor.

En av de største utfordringene i lakseforvaltningen er at dagens system vanskeliggjør en helhetlig forvaltning. Villaksen lever både i elv, fjord og hav, og forskjellige departementer, direktorat, øvrige forvaltningsorgan, kunnskapsprodusenter, rettighetshavere og andre aktører har ulike ansvarsområder, innen ulike sektorer, på forskjellige nivå og i laksens ulike livsfaser. Dette kompliserer en helhetlig organisering, og behovet for lokal og regional deltakelse for å sikre en legitim og effektiv forvaltning på tvers av de ulike ansvarsnivåene vil være desto større.

Lakseforvaltningen mangler i dag verktøy til å påvirke aktiviteter som faller utenfor miljømyndighetenes ansvarsområde, men likevel har en klar negativ effekt på villaksen, slik som oppdrett. Selv om en laksebestand defineres som sårbar og på grensen til utryddelse, utløser ikke dette nødvendigvis en regulering av aktiviteten som utgjør trusselen. Tvert om er det slik at for eksempel trafikklyssystemet for regulering av produksjonsmengde og etablering av nye oppdrettsanlegg, bestemmer hvor mye laksebestandene må tåle av press fra lakselus på utvandrende laksesmolt. I dette tilfellet er det med andre ord forvaltningssystemet for akvakultur som setter rammer for laksens levevilkår, og ikke omvendt. Det mangler ikke på påpekninger av dette, og særlig har sentrale forskningsmiljøer og Miljødirektoratet med stadig sterkere stemme og økende frustrasjon pekt på alvorlige trusler mot villaksen som dagens lakseforvaltning ikke har mandat til å håndtere.

I tillegg understrekes det fra lokalt hold et behov for økt og forbedret samarbeid mellom nasjonale myndigheter, forskere, representanter for lokal forvaltning og lokale kunnskapsbærere. I det å stå ansvarlig for den nasjonale villaksforvaltningen, med dens sektorutfordringer og mangfold av kryssende interesser, vil en inkludering av nye kunnskapsformer og medvirkningsprosesser unektelig kunne fremstå som nok en utfordring i en allerede presset situasjon. Vi tror likevel det vil være en gevinst i å bevege seg opp mot medvirkningsmålene som omhandler involvering, samarbeid og lokalt lederskap (figur 1), både for nasjonal villaksforvaltning og for villaksen. Lokal involvering og medvirkning gjennom lokalt etablerte forvaltningsinstitusjoner må imidlertid sees adskilt fra prosesser der samiske interesser har krav på å bli konsultert (jf. sameloven).

3.1 Kan vi lære noe av fiskeriforvaltningen?

Kriser er utfordrende. Samtidig åpner kriser for nytenkning og ny lærdom. At antall laks som hvert år kommer fra havet til Norge har blitt mer enn halvert siden 1980-tallet, og at laksen nå vurderes som nært truet og har vært på Norsk rødliste siden 2021, illustrerer behovet for å tenke nytt innen norsk villaksforvaltning. Vi mener at villaksforvaltningen kan se til noen av de tiltakene og prosessene som har blitt gjort som svar på flere kriser i fiskeriforvaltningen opp gjennom årene. Som eksempel kan vi nevne kollaps i skreibestanden på 1980-tallet. Under peker vi på noen grep vi mener kan være relevante for villaksforvaltningen.

Fiskeriforvaltningen nasjonalt og internasjonalt har gjennomgått en endring fra å fokusere på enbestandsfiske til en mer helhetlig, økosystembasert forvaltning. Det internasjonale havforskningsrådet (ICES) etablerte i 1992 en egen arbeidsgruppe (WGECO) som jobber målrettet med å utvikle både verktøy og kunnskapsbasen for økosystembasert forvaltning (ICES). ICES har i økende grad eksplisitt satt søkelys på relevans og dialog med samfunnet (ICES), og det samme ser vi i norsk fiskeriforvaltning. Det har blant annet blitt etablert nye arenaer for samarbeid og kunnskapsutveksling gjennom den norske referanseflåten (se Bjørkan 2011 for en grundig beskrivelse av referanseflåten).

For å sørge for større grad av medvirkning og inkludering av fiskernes erfaringsbaserte kunnskap, etablerte Havforskningsinstituttet «Den norske Referanseflåten» i 2000. Gjennom dette programmet, hvor fiskere og forskere har samarbeidet tett over mange år, har legitimiteten til forvaltningen og tilliten mellom forskere og fiskere blir forbedret (Bjørkan 2011). Referanseflåten ble til da de viktigste kommersielle bestandene var i tilbakegang, og havforskningen hadde lite tillit. Ekspertgrupper av fiskeriforskere, forvaltere og næringsrepresentanter fikk da i oppgave å se hvordan man kunne forbedre datakilden for bestandsvurderingene, og etter at flere alternativer var blitt vurdert falt valget på referanseflåtemodellen. I dag består referanseflåten av en havgående flåte og en kystflåte, noe som gjenspeiler den generelle organiseringen av norsk fiskeri. En liten gruppe aktive fartøy får her betalt for å med jevne mellomrom gi detaljert informasjon om fangster, fiskeaktivitet og fartøy.

Referanseflåten er et eksempel på hvordan en ny formell arena kan etableres, hvor det er lagt til rette for praktisk samarbeid der fiskerne overtar noe av ansvaret for nødvendig datainnsamling. I tillegg inngår det en mentor/besøksordning og årlige møter sørger for sosial samhandling og både formell og uformell kontakt.

Evaluering av referanseflåten konkluderer med at dataene gir en mye bedre og mer fullstendig oversikt enn alle andre kilder til fiskeridata (for total fangst og utkast) (Bowering m.fl. 2011). Et bredt spekter av data samles inn, inkludert bifangst av kommersielle og ikke-kommersielle arter. Referanseflåten dokumenterer også fiskernes ulovlige praksiser, som å dumpe fisk. Den generelle oppfatningen av referanseflåteprogrammet er positiv fra både fiskernes og forskernes side. Nøkkelordene for dette samarbeidet er gjensidig interesse, felles mål og respekt (Bjørkan 2011).

I tillegg til referanseflåten utgjør reguleringsmøtet et formelt forum for medvirkning og forhandling innenfor fiskerisektoren. Her samles forvaltning, næring og øvrige interesseorganisasjoner to ganger i året for å drøfte forslag til reguleringer og/eller behov for reguleringsjusteringer (Fiskeridirektoratet 2023). Forumet har en viktig rolle i å skape oppslutning omkring måten å forvalte fisk på. Det betyr ikke at alle er enige i reguleringene, men *prosessen* som ligger til grunn for reguleringsvedtakene bygger legitimitet omkring forvaltninga. Videreføring og videreutvikling av samarbeid med sjølaksefiskere og elvefiskere i forskningssamarbeid og gjennom felles fora for diskusjon av reguleringer er grep som vi mener vil virke positivt for legitimiteten også i villaksforvaltninga.

I forhold til fiskeriforvaltningen mangler lakseforvaltningen samme grad av formelle arenaer for meningsbrytning og diskusjon omkring foreslåtte reguleringer, ut over høringsprosessene og de møtene det legges opp til underveis i Miljødirektoratets hovedrevisjon av fiskebestemmelsene hvert fjerde til femte år. Samtidig foregår det samarbeid mellom de ulike nivåene i villaksforvaltningen, mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, blant annet knyttet til fangststatistikkene som inngår i vurderinger av tilstanden og utviklingen i laksebestandene. Alle som fisker laks i elv, må levere fangstrapport til det lokale elveeierlaget eller forvaltningslaget. Miljødirektoratet organiserer så innsamlingen av fangstrapporter i samarbeid med Statsforvalterne og Statistisk sentralbyrå. På tilsvarende vis registrerer sjølaksefiskere sine fangster i en fangstdagbok. Statistisk sentralbyrå får oversikt over registrerte fiskere og mottar utfylte fangstdagbøker fra sjølaksefiskerne etter at fiskesesongen er over.

I tillegg vil det også ofte være dialog mellom Miljødirektoratet og lokale elveeierlag eller forvaltningslag i forbindelse med vedtak om lokale fiskebestemmelser og ved eventuelle justeringer av fiskereglene under midtsesongevalueringen av det aktuelle vassdraget. Innenfor sjølaksefisket foregår det samarbeid mellom Miljødirektoratet, NINA og enkelte kilenotfiskere om et overvåkingsfiske i Trondheimsfjorden og Namsenfjorden.

Dette kilenotfisket foregår både i og utenom ordinær fisketid, for å kartlegge laksens vandringmønster og oppvandring, og fordelingen av oppdrettslaks og villaks som går i kilenota. Det tas skjellprøver av all laks som fanges før den slippes levende ut (www.nina.no/miljovervaking/lakseinnsig-til-fjordene/). Fra lokale fiskere og øvrige

villaksaktører tilknyttet både elv og sjø uttrykkes det imidlertid ønske om tettere, mer forutsigbart og mer tillitsbasert samarbeid mellom det lokale og nasjonale nivået i villaksforvaltningen, og det etterlyses en større interesse for kunnskapen og erfaringene man lokalt kan bidra med i forvaltningssammenheng.

3.2 Hvordan bygge broer mellom ulike kunnskapsformer og perspektiver?

Villaksforvaltningen beveger seg i et landskap av ulike interessegrupper og kryssende økonomiske hensyn. Som vi har sett er det i tillegg flere forhold som påvirker utviklingen av våre villaksbestander som ikke faller inn under Klima- og miljødepartementets ansvarsområde, og med det Miljødirektoratets forvaltningsmyndighet (Brattland & Bjørkan 2021). Her baseres avgjørelser som tas for å regulere aktiviteter som påvirker laksen i stor grad på forskningsbasert kunnskap og råd fra naturvitenskapelige forskere (Thorstad & Rybråten 2021).

Til tross for at det i lakseforvaltningen er tradisjon for samarbeid mellom myndigheter, fagmiljøer, rettighetshavere og ulike brukerinteresser, mangler vi fortsatt retningslinjer og praksis for å også vektlegge erfaringsbasert kunnskap i beslutningene som fattes. Basert på erfaringer fra caseområdene i SALCUL-prosjektet er det potensial for større grad av samarbeid mellom lokalsamfunn og forsknings- og forvaltningsmiljøer, i arbeidet med å etablere en villaksforvaltning som både følger opp de ulike internasjonale og nasjonale forpliktelsene og har større legitimitet blant de som berøres direkte av vedtakene.

Svarene på hva som utgjør de best egnede reguleringene er verdivalg og handler om prioriteringer. Det betyr at «alt» kan organiseres på en annen måte og stilles spørsmål ved. Det innebærer også at effektiviteten til reguleringene avhenger av at prosessene som ligger bak reguleringene oppfattes som «støtteverdige» eller legitime. Det kan alltid stilles spørsmål ved om prioriteringene er riktige, om kunnskapsgrunnlaget er godt nok og basert på rett kunnskap, og i hvilken grad man er omforent om valgene som tas.

Økt lokal deltakelse i konfliktfylte forvaltningsprosesser framstilles ofte som kilden til å oppnå tillit, gjensidig læring og redusert konfliktnivå. Samtidig fører ikke medvirkning nødvendigvis til større grad av demokrati og økt konsensus. Dersom aktørene imidlertid oppfatter forvaltningssystemet som basert på relevante, troverdige og legitime spørsmål og svar, er det større sannsynlighet for bedre og mer omforente løsninger på utfordringene man står overfor.

Vi anbefaler at det i praksis opprettes både formelle og uformelle mekanismer og arenaer for deling av erfaringer mellom lokale sjølaksefiskere, elvefiskere og andre villaksinteressenter, representanter på ulike forvaltningsnivå, politikere og forskere. Nasjonalt villakssenter, med avdelinger i Lyngdal, Lærdal, Namsos og Deatnu-Tana, gjør i dag en viktig jobb med å formidle kunnskap om villaksen og legge til rette for dialog mellom ulike aktører. Samtidig vil det være mulig å i enda større grad utnytte muligheten som ligger i disse sentrene, når det gjelder kunnskapsutveksling og samarbeid på tvers av ulike kunnskapssystemer og de forskjellige nivåene i lakseforvaltningen.

Referanseflåten utgjør, som beskrevet over, et eksempel på et fruktbart samarbeid som har resultert i gjensidig læring og et bredere kunnskapsgrunnlag for forvaltningsmessige beslutninger innenfor fiskerisektoren. Et annet eksempel fra villaksfeltet er lakserådene, som eksempelvis Namdal lakseråd. Rådet består av representanter for alle villaksinteressene i området og oppdrettsnæringen, og framheves som en viktig arena for dialog og samarbeid, både av medlemmene selv og av de som fra sidelinjen bemerker rådets konfliktdependente funksjon (Rybråten m.fl. 2023). Flere peker på muligheten for å utvide lakserådets mandat, slik at det i større grad kan fungere som et rådgivende organ i forvaltningssammenheng. Sametingene i Norge og Finland utgjør på sin side sentrale aktører i avklaringen av hvilke samarbeidsmodeller som vil være best egnet når det gjelder å ivareta samisk kultur og samiske rettigheter.

Resultatet av medvirkning er, i teorien, mer legitimitet og mindre konflikt i forvaltnings spørsmål. Dette oppnås imidlertid ikke uten dedikert innsats. Forfatterne av rapporten har en tverrfaglig bakgrunn og har jobbet i rundt 20 år med konfliktfylte medvirkningsprosesser. Vår erfaring tilsier at for å lykkes i praksis kreves det store investeringer og ulike ressurser som rett kompetanse, tid og økonomi til gjentatte, fysiske møter, men også et personlig engasjement fra alle parter.

3.3 Anbefalinger for veien videre

Basert på erfaringene fra SALCUL-prosjektet avslutter vi med følgende anbefalinger for å oppnå større grad av legitimitet og oppslutning om lakseforvaltningen særlig med tanke på medvirkning og samproduksjon av kunnskap innenfor norsk villaksforvaltning:

- Ta i bruk muligheten som ligger i Villakssentrene som arena for formidling og samhandling
- Sørg for en kunnskapstilnærming som ser naturvitenskapelig kunnskap, samfunnsvitenskapelig kunnskap og lokal- og urfolkskunnskap som utfyllende, ikke konkurrerende, kunnskapsformer
- I større grad etterspørre flerfaglige og/eller tverrfaglige undersøkelser når ny kunnskap søkes
- Utnytte institusjonene og organisasjonene som allerede er involvert i lakseforvaltningen som kanaler for inkludering av lokal- og urfolkskunnskap
- Prioritere en vedvarende innsats for at lokal- og urfolkskunnskap også skal inkluderes på nasjonalt forvaltningsnivå. For å virkelig anerkjenne den uløselige koblingen mellom kulturelle og biofysiske systemer kan dette gjøres på (minst) to måter, gjerne i kombinasjon:
 - ved å etablere regionale rådgivende organ som kan gi innspill, råd og vurderinger til nasjonale tiltak og bidra til å styrke koblingen mellom lokalt og nasjonalt forvaltningsnivå
 - ved å inkludere samfunnsvitere med ekspertise innen lokal- og urfolkskunnskap om laks i Vitenskapelig råd for lakseforvaltning

I tillegg er det et stort behov for økt koordinering mellom de ulike sektorene i Norsk naturressursforvaltning. Dagens sektorinndeling, Klima- og miljødepartementets ansvarsområde og Miljødirektoratets handlingsrom gir begrensede redskaper til å håndtere dagens sammensatte trusler mot villaksen.

Helt sentralt, for å lykkes i praksis, er behovet for tid, ressurser og ikke minst personlig engasjement fra alle parter for å oppnå reell kunnskapsutveksling og meningsfull dialog som kan bringe oss nærmere en mer legitim, helhetlig og omforent forståelse av forholdene som påvirker laksen og handlingsrommet til alle de som på ulikt vis og fra ulike ståsteder jobber for at arten skal bevares og ha et høstbart overskudd. En vilje til å oppnå selve resultatet vil altså ikke være nok. Det må også være vilje til å gå inn i prosessen som må til for at resultatet skal kunne realiseres, med det en slik prosess vil kreve av åpenhet, nysgjerrighet og tid.

4 Referanser

- Bennett, N. J., Roth, R., Klain, S. C., Chan, K., Christie, P., Clark, D. A., ... & Wyborn, C. 2017. Conservation social science: Understanding and integrating human dimensions to improve conservation. *biological conservation* 205: 93-108.
- Birnie-Gauvin, K., Lynch, A. J., Franklin, P. A., Reid, A. J., Landsman, S. J., Tickner, D., ... & Cooke, S. J. 2023. The RACE for freshwater biodiversity: Essential actions to create the social context for meaningful conservation. *Conservation Science and Practice*, 5(4), e12911.
- Bjørkan, M. 2011. Fishing for Advice. The Case of the Norwegian Reference Fleet. PhD. Norges Fiskerihøgskole, UiT. Tromsø. [Munin: Fishing for Advice : the case of the Norwegian Reference Fleet \(uit.no\)](https://www.munin.no/engelsk/engelsk-utgave/engelsk-utgave-2011-2012)
- Bjørkan, M., Steiro, V., Nogueira, L. A., Lindeløv, B., Bratt C., Whyte, D. & Deane, A. 2023. Engaging Citizens with Mission Ocean and Waters: A toolbox of approaches. Milestone 6. Prep4Blue. [Engaging Citizens with Mission Ocean and Waters \(wrep.it\)](https://www.wrep.it/)
- Bjørkan, M. & Hauge, K. H. 2019. Kunnskapsbasert forvaltning og dilemmaer knyttet til usikkerhet Cappelen Damm Akademisk. ISBN: 978-82-02-58817-5. s. 107–129.
- Bjørkan, M., & Rybråten, S. 2019. The potential impact of sea lice agents on coastal shrimp in Norway: risk perception among different stakeholders. *Maritime Studies*, 18(2), 173-187.
- Bowering, R., Storr-Paulsen, M., Tingley, G., Bjørkan, M., Vølstad, J. H., Gullestad, P. & Lorentsen, E. 2011. Evaluering av Referanseflåten. Rapport fra Havforskningen Nr. 16. ISSN: 1893-4536
- Brattland, C. & Rybråten, S. (eds.) 2023. Towards Indigenous Leadership in Salmon Governance? Report from the 2022 Indigenous Salmon Peoples Gathering. NINA Report 2365
- Council, G. C., & Council, R. R. 2017. Community engagement procedure. *Glenorchy City Council*.
- Dempster, T., Overton, K., Bui, S., Stien, L.H. et al. 2021 Farmed salmonids drive the abundance, ecology and evolution of parasitic salmon lice in Norway. *Aquacult Environ Interact* 13:237-248. <https://doi.org/10.3354/aei00402>
- Fiskeridirektoratet 2023. Reguleringsmøtet. www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/Reguleringsmoetet
- Funtowicz, S., & Ravetz, J. 2018. Post-normal science. In *Companion to environmental studies* (pp. 443-447). Routledge.
- Hedger, R. D., Kjellman, M., Thorstad, E. B., Strøm, J. F., & Rikardsen, A. H. 2022. Diving and feeding of adult Atlantic salmon when migrating through the coastal zone in Norway. *Environmental Biology of Fishes*, 105(5), 589-604.
- Hiedanpää, J., Saijets, J., Jounela, P., Jokinen, M., & Sarkki, S. 2020. Beliefs in conflict: the management of Teno Atlantic salmon in the Sámi homeland in Finland. *Environmental Management*, 66, 1039-1058.
- Holm, P. & Henriksen, E. 2016. Om legitimitetsspørsmål i ressurs og kvotepolitikk: En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet (Nofima rapport 20/2016). Tromsø: Nofima
- Holmgaard, S. B. & Eythórsson, E. 2022. Betydninger av laks. Eksempler fra Deatnu-Tana/Deanuvuotna-Tanafjorden. SALCUL avslutningsseminar, Karasjok 1. november 2022.
- Haraway, D. 1988. Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective'. *Feminist Studies* 14(3): 575–99.
- IPBES 2023. Indigenous and local knowledge in IPBES. <https://www.ipbes.net/indigenous-local-knowledge>.
- Joks, S., & Law, J. 2017. Sámi salmon, state salmon: TEK, technoscience and care. *The Sociological Review*, 65 (2_suppl), 150-171.

- Produksjonsområdeforskriften 2017. [Forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret - Lovdata](#)
- Rybråten, S., & Gómez-Baggethun, E. (2016). Lokal og tradisjonell økologisk kunnskap i forskning og forvaltning av laks. En forstudie. NINA Rapport 1290. Norsk institutt for naturforskning.
- Rybråten, S., Hesjedal, A., & Holmgaard, S. B. 2023. Betydningen av laks. Eksempler fra Namsenfjorden og Namsenvassdraget. NINA Rapport 2254.
- Shackleton, R. T., Adriaens, T., Brundu, G., Dehnen-Schmutz, K., Estévez, R. A., Fried, J., ... & Richardson, D. M. 2019. Stakeholder engagement in the study and management of invasive alien species. *Journal of environmental management*, 229, 88-101.
- [St.prp. nr. 32 \(2006-2007\)](#) Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevasdrag og laksefjorder. Klima- og miljødepartementet.
- Tanaloven 2014. Lov om fiskeretten i Tanavassdraget (Tanaloven) - Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2014-06-20-51>
- Tengö, M., Brondizio, E. S., Elmqvist, T., Malmer, P. & Spierenburg, M. 2014. Connecting Diverse Knowledge Systems for Enhanced Ecosystem Governance: The Multiple Evidence Based Approach. *AMBIO* 43: 579-591
- Thorstad, E.B. & Rybråten, S. 2021. Forvaltning av laks. NINA Rapport 1968. Norsk institutt for naturforskning.
- Vitenskapelig råd for lakseforvaltning 2023. Status for norske laksebestander i 2023. Rapport fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning nr. 18, 124 s.
- Young, J. C., Alexander, J. S., Bijoor, A., Sharma, D., Dutta, A., Agvaantseren, B., ... & Mishra, C. 2021. Community-based conservation for the sustainable management of conservation conflicts: Learning from practitioners. *Sustainability*, 13(14), 7557. Østebø, N. R. 2020. Et legitimt kvotesystem. Forståelse av legitimitet i offentlige dokumenter og blant næringsaktører om det norske kvotesystemet (Master's thesis, UiT The Arctic University of Norway).

www.nina.no

Norsk institutt for naturforskning, NINA, er en uavhengig stiftelse som forsker på natur og samspillet natur–samfunn.

NINA ble etablert i 1988. Hovedkontoret er i Trondheim, med avdelingskontorer i Tromsø, Lillehammer, Bergen og Oslo. I tillegg driver NINA Sæterfjellet avlsstasjon for fjellrev på Oppdal, og forskningsstasjonen for vill laksefisk på lms i Rogaland.

NINAs virksomhet omfatter både forskning og utredning, miljøovervåking, rådgivning og evaluering. NINA har stor bredde i kompetanse og erfaring med både naturvitere og samfunnsvitere i staben. Vi har kunnskap om artene, naturtypene, samfunnets bruk av naturen og sammenhenger med de store drivkreftene i naturen.

2289

NINA Rapport

ISSN:1504-3312
ISBN: 978-82-426-5086-3

Norsk institutt for naturforskning

NINA Hovedkontor

Postadresse: Postboks 5685 Torgarden, 7485 Trondheim

Besøks-/leveringsadresse: Høgskoleringen 9, 7034 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00, Telefaks: 73 80 14 01

E-post: firmapost@nina.no

Organisasjonsnummer 9500 37 687

<http://www.nina.no>



Samarbeid og kunnskap for framtidens miljøløsninger

2289

ISSN:1504-3312
ISBN: 978-82-426-5086-3