

Anna Zachrisson: *Commons Protected For or From the People: Co-management in the Swedish Mountain Region?*. Statsvetenskapliga institutionens skriftserie, 2009:3, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

SVEIN JENTOFT¹

Sammendrag

Jeg vil først å gi et kort resymé av Anna Zachrissons doktoravhandling før jeg tar opp ting i avhandlingen som jeg finner verd å diskutere. Doktorandens tema, samforvaltning – eller ”co-management” – i naturvernområder, er også noe jeg har arbeidet med, men først og fremst innenfor det marine miljø. Avhandlingen dreier seg om samforvaltning av fjellområder her i Sverige, men hun drar også inn litteraturen om marine forhold. Det er interessant, men kanskje ikke så overraskende at utfordringene synes å være de samme: I begge tilfeller dreier det seg om biologiske fellesressurser, om allmenninger, der det gjelder å få til en forvaltning som er bærekraftig både i naturmessig og sosial forstand. Verneområder prøver å sikre biologisk mangfold, men berører ofte folk som benytter seg av dette mangfoldet. Fordi verneinteressen tilsier begrensninger i ressursbruken blir det lett motstand og konflikter. Den entusiasme for verneområder som gjør seg gjeldende blant biologer, naturvernere, og miljøvernmyndigheter deles derfor ikke alltid av lokale innbyggere

som i stedet ofte opplever dem som en trussel. Samtidig griper verneområdene inn i relasjonene mellom ulike interessegrupper, fordi slike områder omfatter mange slags, og ofte konkurrerende bruk. I de områder doktoranden har studert dreier det seg om reindrift, skogsdrift, turisme, jakt og fiske eller annen rekreasjon. Konkurrerende bruk leder gjerne til konflikter. Allmennhetens søkning etter fred og ro i den uberørte natur lar seg ikke så lett forene med larmen fra snøscooterkjøring.

Avhandlingen består av en innledende ”kappe” som rammer inn fire artikler. Tre av artiklene er publisert i internasjonale, renommerte tidsskrifter, mens den fjerde er i ferd med å bli det. Alle artiklene starter med å reise et teoretisk problem hentet fra statsvitenskapen, som hun så bruker som inntak til den empiriske undersøkelsen. Siden skisseres forskningsmetoden, før vi får oss presentert de data hun har samlet inn og det de har å fortelle på teoretisk nivå. Kappen løfter artiklene opp på et mer allment teoretisk nivå. Den gir også en oppsummering av innholdet i artiklene, presenterer sine forskningsmetoder, og sammenfatter hovedkonklusjonene. Zachrisson redegjør dessuten for det institusjonelle styringssystemet som finnes i Sverige for nasjonalparker, herunder hvem som fra sentralt, regionalt og lokalt hold er involvert, og hvilket lovgrunnlag som finnes. I tillegg gis en historisk oversikt over svenske naturparker fra deres begynnelse tidlig i forrige århundre og fram til i dag. Hun hevder at det har skjedd en endring i oppfatningen av hva nasjonalparker er til for, der bevaring av biologisk mangfold i den siste tiden har blitt et hovedpoeng. Det opplyses at det er 29 nasjonalparker i Sverige, hvorav 85 prosent av det totale arealet som er vernet befinner seg i Norrbottens Län.

¹ Svein Jentoft är verksam vid Norges Fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø, och gästprofessor vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
E-post: svein.jentoft@uit.no

Doktoranden henter definisjonen av naturverneområde fra IUCN (International Union for the Conservation of Nature). Det dreier seg om et: "clearly defined geographical space, recognized, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values."

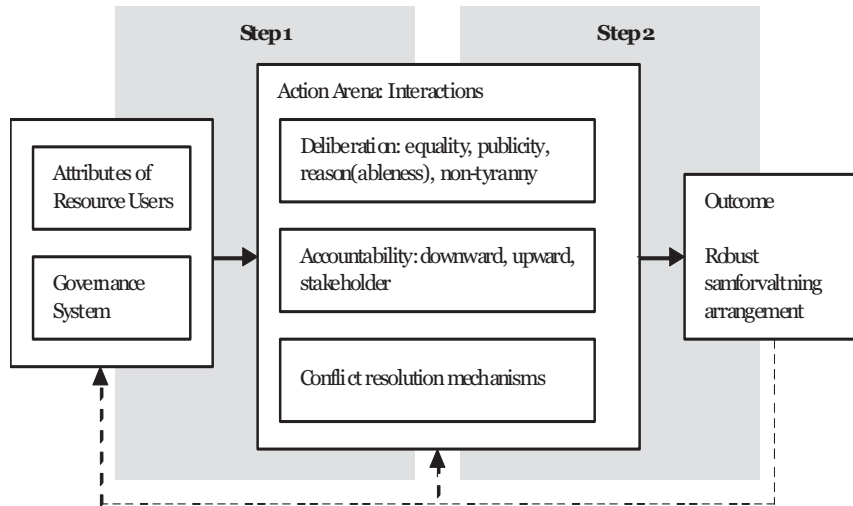
Samforvaltning

Utfordringene med vøreområder er å kunne håndtere balansen mellom bruk og vern på en måte som verken gjør skade på natur eller sosialt miljø, som mens de regulerer bruken unngår at det oppleves som overgrep av lokale brukergrupper. Zachrisson er opptatt av hva slags type forvaltningsinstitusjoner som er egnet til å håndtere slike problemer i praksis. Muligens er verneområder av typen nasjonalparker svaret. Men det er ikke hele svaret. De er også et svar som kommer med en rekke problemer. Verneområder lar seg ikke lett implementere. Verneområder kan bety mange ting. De behøver ikke stenge for all bruk. De kan også organiseres og styres på flere måter. En mulig løsning, som doktoranden ikke har særlig sympati for, er den sentraldirigerte, fjernstyrte, statlige styringsmåten, der lokale brukere er passive mottakere av reguleringer og andre forordninger. En alternativ modell, som avhandlingen fokuserer på, er den som kalles samforvaltning, der myndighet og ansvar er desentralisert og delegert til lokalt nivå, og der lokale ressursbrukere og andre interessegrupper spiller en proaktiv rolle. Når doktoranden har større entusiasme for denne modellen enn den statlige, sentraldirigerte, så er det fordi den potensielt representerer en demokratisering av forvaltningen, en myndiggjøring av lokale brukere som både har

interesser, rettigheter og ressurser som verken bør ignoreres eller overkjøres.

Zachrisson definerer samforvaltning som: "a collaborative and participatory process of regulatory decision-making over a specific area or set of resources in which representatives of user-groups and government agencies, and eventually research institutions and other stakeholders, as appropriate to each context, negotiate authorities and responsibilities." Hun understreker at den første gruppen av aktører – altså brukergrupper og myndighetsorganer som minimumskrav må være med for at en skal kunne snakke om samforvaltning. Denne modellen skrives nå inn i lovgivningen om naturressursforvaltning i mange land. Det finnes også en omfattende akademisk litteratur om emnet som doktoranden benytter seg av og selv bidrar til.

Doktoranden er opptatt av hva som må til for at samforvaltning skal fungere. Hun spør om samforvaltning har "the potential to reconcile local and central demands to manage protected areas in a robust way". Selv om det skulle finnes et slikt potensial, er det ikke sikkert at det vil bli innfridd. Det avhenger blant annet av omgivelsene, rammebetingelsene, og den institusjonelle utformingen, herunder mekanismene for konfliktløsning som ifølge doktoranden ideelt bør fremme deliberasjon og resiprok læring. Men i virkelighetsverden må en ofte gi avkall på de ideelle fordringer som deliberativ demokrati-teori stiller opp. I hvert fall viser det seg at de gjør det i Funäsdalen, som er et av hennes suksesscases. Valget står derfor ikke mellom å ikke gjøre noe og å skape det perfekte system. Samforvaltning må kunne fungere under mindre enn perfekte betingelser; ellers har modellen bare teoretisk interesse. Det er blant dette som kjenetegner robuste institusjoner. De klarer



Figur 1. Analytisk rammeverk.

seg også når det blåser rundt dem. Hovedspørsmålet i avhandlingen er nettopp dette; Hvordan kan samforvaltning framstå som et robust institusjonelt arrangement?

Formålet med studien er som følger: "The overall purpose ... is to analyze the establishment of the co-management of multi-level, multi-use commons in order to characterize design-principles common to the emergence of co-management processes which improve institutional robustness." Mer persist: "Empirically, the aim is to identify lessons that can be learned from the case studies for future conservation policy and its implementation, by analysing the extent to which the emphasis on local involvement in current Swedish conservation policy is generally supported, whether this is translated into co-management and (if so) the consequences for legitimacy and conflict resolution."

Zachrisson er særlig interessert i de prosesser og hendelser som finner sted innledningsvis, når verneområdene utformes, målsettinger formuleres, og når en

søker å finne fram til et egnet institusjonelt design. Teoretisk er hun som mange andre innenfor dette forskningsfeltet inspirert av fjorårets Nobelprisvinner i økonomi Elinor Ostrom –, og mest konkret hennes "Institutional Analysis and Development (IAD) framework." Innenfor dette rammeverket utvikler hun sin egen analysemodell (figur 1).

Som modellen indikerer, velger doktordanden å se på svensk naturvernpolitikk som en handlingsarena, der oppfatninger og holdninger dannes i den offentlige opinion og der strategiske interesser gjør seg gjeldende i den konkrete forvaltningen. Avhandlingens case studier befinner seg i hver av de tre indre boksene i modellen; i) deliberasjon, ii) accountability (som på svensk oversettes med ansvarighet eller forklarighet, og iii) konfliktløsning. Legg så merke til den avhengige variabelen i modellen, nemlig robuste arrangementer for samforvaltning, som hun definerer hun som følger: "A system is robust to the degree that it is long-lasting and operational rules for the day-to-day activities

are being devised and modified over time according to a set of collective-choice rules.”

Det er et kvalitetsstempel både ved Zachrisson og avhandlingen at hun evner å skifte mellom analytiske nivåer. Hun insisterer på at statsvitenskapelig teori om deliberasjon og demokrati kan ha noe å tilføre samforvaltningsteori og -praksis, samtidig som hun mener at samforvaltning i den svenske fjellheimen kan ha noe i bidra med til deliberativ demokratiteori-utvikling innen hennes egen disiplin. Samtidig som avhandlingen handler om noe konkret empirisk, så er hun også opptatt av en forvaltningsmodell som har interesse og applikasjon utover svensk naturressursforvaltning

Opposisjonen

I en avhandling så rik på perspektiver, pointer, og argumenter er det mange ting som kunne tas opp til kritisk drøfting. Jeg skal i det følgende kommentere de temaer som tas opp i artiklene, men først og fremst skal jeg konsentrere meg om den felles avhengige variabelen, altså ”robuste samforvaltningsarrangementer”. Zachrisson drøfter riktignok ikke robusthet særlig eksplisitt i artiklene, men det er slik hun i innledningen vil at vi skal lese dem, altså som bidrag til å forklare hva som gjør institusjoner, i hennes tilfelle samforvaltning, robuste.

Skal nasjonalparker, verneområder, kunne fungere må de være robuste både som samforvaltningssystem og som et system som skal forvaltes. Nasjonalparker, verneområder må virke på en måte som skaper robust forvaltning av natur og kulturverdier, men må da som forvaltningsinstitusjoner være robuste i seg selv. Det er ikke imidlertid ikke sikkert at et robust samforvaltningssystem bidrar til et tilsvarende robust sosialt og økologisk

system som det tar sikte på å forvalte. Man kan altså ha et bunnsolid samforvaltningsarrangement som ikke får til noe. Dette kan skyldes at det sosiale og økologiske system er så robust – i betydningen resistent – at det vil kunne motsette seg intervensjon fra samforvaltningsenheten eller hindre at dens reguleringer får noen effekt.

Om robuste institusjoner så som samforvaltning, kan flere spørsmål stilles.

Et av dem er hva det er som gjør dem robuste. Her er en med andre ord opptatt av de kausale sammenhengene. Doktorandens fire artikler drøfter flere slike. Et annet spørsmål handler om hva robusthet bidrar til, for eksempel hva slags handlingskapasitet det gir, hvilket har å gjøre med evnen til å iverksette beslutninger, kontrollere at reguleringer etterleves, og til å motstå ytre eller indre press. Robusthet er da en uavhengig variabel. Også her synes jeg Zachrisson har mye å bidra med. Et tredje spørsmål er hva som egentlig kjennetegner en robust institusjon. Hva mener vi når vi sier at en institusjon er robust? At den har eksistert lenge, er for doktoranden en sentral indikator, men det er ikke den eneste som kunne trekkes fram.

Nå kan det kanskje innvendes at de verneområder og samforvaltningsorganer som studeres er av relativt ny dato. Siden hun også primært studerer etableringsprosessene vil det være nokså prematurt å måle robusthet. Men jeg tror hun har rett i at mange av premissene for senere suksess eller fiasko legges i startfasen. Mange av disse premissene drøftes inngående i avhandlingen, og jeg skal i det følgende ta opp flere av dem. Først skal jeg problematisere forholdet mellom robusthet og resiliens. Dernest vil jeg gå nærmere inn på temaet legitimitet. Etter det skal jeg diskutere betydningen av sosial kapital som for-

utsetning for robusthet, etterfulgt av temnet konflikter og konfliktløsning. Til slutt skal jeg ta opp avhandlingens grunnperspektiv, som er ideen om rasjonelle valg.

a) Resiliens

Når forskere nå til dags diskuterer bærekraftig ressursforvaltning, er det ikke begrepet robusthet vi hører mest om, men resiliens. Jeg tror ikke ordet resiliens dukker opp en eneste gang i avhandlingen, og jeg undrer meg hvorfor. Det dreier seg tross alt om et ikke uvesentlig analytisk skille.

Slår vi opp på synonymmer finner vi for robust ord som kraftig, hardfør, motstandsdyktig, slitesterk, solid, fast. Motsatsen til robust er svak, sårbar. Resiliens likestilles med ord som fleksibel, elastisk, men også med hard, tøff. Det motsatte av resiliens er rigid. Så kan en spørre: Er det robustheten eller resiliensen som gjør at samforvaltningsinstitusjoner fungerer over tid? Doktoranden synes å holde en knapp på den siste i det hun konkluderer at "the more rigid it (the institutional framework (min tilf.), the less chance there is of learning or innovation within institutions occurring." Jeg tolker det slik at hun oppfatter resiliens bidrar til robusthet fordi mangel på evne til læring gjør institusjonen sårbar på sikt. Dette virker som en rimelig antakelse. Men robusthet er vel ikke bare avhengig av fleksibilitet og tilpasningsevne, men også av at noe ligger fast? Hva skulle i dette siste i så fall være? Et forslag kunne være at robuste samforvaltningsinstitusjoner bør være fundert på noen styringsprinsipper og "collective choice rules" (se definisjonen av robusthet ovenfor), som bør gjelde uansett og som ikke bør endres, i hvert fall ikke hvis det ikke foreligger tungtveiende grunner for å gjøre det. Dette kunne for eksempel

være ressursbrukeres rettigheter. Når økonomer går inn for å sikre ressursbrukere eierrettigheter, så er det meningen at de skal være så permanente som mulig. Urfolksrettigheter i ressursforvaltningen er nå innført for å bli. De begrunnes som en menneskerettighet, og slike rettigheter står fast.

Institusjoner bør således være både robuste og resiliente. De må være så vel rigide som fleksible, noe må ligge fast mens andre ting må kunne endres. Men det ene bør ikke utelukke det andre, ellers vil det true institusjonens eksistens. Her er det snakk om to forskjellige kvaliteter ved institusjoner som kan gi samme resultat, dvs. varighet. Da har vi imidlertid også et måleproblem, der det kan hende at en tror man måler det første når man i realiteten måler det andre. Kanskje er det resiliens hun egentlig måler? Kanskje er det også resiliens hun bør måle i og med at det ennå er noe tidlig å vurdere robustheten til en institusjon som i svenske verneområder knapt har fått satt seg.

At doktoranden formulerer robusthet som et særlig problem for samforvaltning, er lett å forstå. Denne forvaltningsformen skal jo innebære noe annet enn den mest robuste forvaltningsorganisasjonen som finnes, nemlig det klassiske byråkratiet. Det er ikke for ingen ting at vi ofte illustrerer byråkratiet som en pyramide. Ingen bygning har et så solid fundament som pyramiden, ikke noe menneskeskapt byggverk har stått så lenge. Samforvaltning har et atskillig løsere fundament, og blir lett en institusjon på leirfotter. Når kommando erstattes med forhandling, gir man også slipp på noe av kontrollen over beslutningsprosessen. Desentralisering av oppgaver er risikabelt. Den åpner for at uforberedte ting kan skje. Gir man folk lillefingeren i ressursforvaltningen, kan det hende at de tar hele hånden.

Vil større grad av deliberasjon i beslutningsprosessene rokke ved eller kompensere for fraværet av det fundament som gjør den hierarkiske modellen robust? Det er lett å skjønne at deliberasjon vil kunne gjøre institusjonen resilient fordi det vil tilføre dynamikk. Det er vanskeligere å akseptere at deliberasjonen vil gjøre den mer robust. Det er grenser for hvor deliberativ en institusjon kan være, før det går ut over robustheten. Dette fordi den alltid innebærer usikkerhet om utfall. Kanskje blir en aldri ferdig med en sak, en kommer seg aldri videre, det blir for mange omkamper på ting, og deltakerne går etter hvert trøtte, som Zachrisson er inne på i artikkelen om Lapponia verdensarvområde. Mer deliberativitet er derfor ikke alltid bra, i hvert fall ikke for robustheten.

b) Legitimitet

Legitimitet er en av de faktorene som doktoranden hevder gjør samforvaltning til et robust institusjonelt arrangement. Den første artikkelen er basert på en survey der hun spør folk generelt om deres holdninger til selvforvaltning og samforvaltning i naturverneområder. Interessant nok finner hun at folk er positivt innstilt. Den eksterne legitimiteten for større brukermedvirkning synes med andre ord å være til stede, i hvert fall om en ser bort fra svenske myndigheter som i følge doktoranden primært ser på samforvaltning som en måte å få folk til lettere å akseptere forvaltningsinngrep snarere enn som en måte å skape deltakerdemokrati. At befolkningen er mer velvillig innstilt enn sentrale myndigheter, er et interessant, men kanskje ikke så uventet funn. Samforvaltning innebærer jo at myndighetene må gi fra seg makt. Jeg tror doktoranden har dekning for å hevde at hun hittil er ganske alene om å ha gjennomført denne

type kvantitative opinionsundersøkelser vedrørende samforvaltning.

Den interne legitimiteten er et gjennomgangstema i de tre andre artiklene. Dette er legitimiteten blant de som direkte berøres av naturvernområdene og som trekkes inn i ressursforvaltningen. Her ligger også en av hovedbegrunnelsene for samforvaltning: Antakelsen er at samforvaltning i seg selv vil produsere legitimitet gjennom deliberative problemløsnings- og resiproke læringsprosesser. Det forventes at brukerne blir mer loydlige når de selv er med og utvikler regelverket og kontrollere overholdelsen. Men er det ikke også slik at robuste institusjoner nettopp kjennetegnes ved at de ikke behøver å bekymre seg over legitimiteten fordi de har andre midler til å få sine beslutninger iverksatt? Likeledes, om samforvaltning mot formodning ikke skulle klare å produsere legitimitet, er den ikke ille ute i en grad den sentralstyrte modellen ikke er det? Den sentralstyrte modellen er ikke i samme grad avhengig av frivillig oppslutning, men kan i stedet bruke tvang. Samforvaltning er mer avhengig av å kunne levere varen. Skuffede brukere vil hurtig forlate skipet om de ikke er fornøyde, mens de i den statlige modellen ikke har noe annet valg enn å følge med på ferden.

Samforvaltning har også et ytre legitimitetsproblem som står sentralt i den tredje artikkelen der temaet er ansvarlighet (accountability). Samforvaltning innebærer et slags offentlig/privat partnerskap der en risikerer at deliberative beslutningsprosesser reserveres til de lukkede rom, der allmennheten mangler innsyn. Dette kan godt gi høy indre legitimitet, altså blant de som er innenfor, men den ytre legitimiteten vil være tilsvarende lav. Det dreier seg tross alt om forvaltning av en allmenningssressurs – en "commons". Det er høyst usikkert hvor robust en slik institu-

sjon vil være i lengden. Problemet består også i at samforvaltning ikke bare dreier seg om desentralisering av oppgaver fra et høyere til et lavere nivå i styringskjeden, men også innebærer delegasjon av funksjoner og dermed makt. Distinksjonen mellom desentralisering og delegering er ikke så klar i avhandlingen.

Det kan være en fare for at slike offentlig/private partnerskap som samforvaltning er, ikke behøver å bli et tillegg til representative organer og derved en utdyping av selve demokratiet. Snarere kan de kan komme til å fortrenge dem. Det er ikke sikkert at om en aggregerer deltakerdemokratiet i det små, ender opp med et stort demokrati. Derfor er Zachrisson opptatt av hvordan samforvaltning kan forankres i de representative demokratiske prosesser som utspiller seg i for eksempel kommuner og länstyrelser. Hun har etter min mening rett i at litteraturen om samforvaltning har hatt en tendens til å ta noe lett på dette problemet. Hun har også rett i at "accountability" vil være en sentral variabel når det gjelder å gjøre samforvaltning til en robust institusjon. Det handler blant annet om hvordan en rekrutterer representanter for brukergrupper, hvilket mandat de gis og hvor bundet de er av det, hvilke regler som finnes for rapportering tilbake til grunnplanet, prosedyrer for tilbakekalling osv.

Det eksisterer imidlertid her en mulig konflikt: Jo strengere en er på "accountability" av hensyn til den ytre legitimiteten, dess vanskeligere er det av hensyn til den indre å få til en god deliberasjon. Jo mer begrenset mandat en stiller med, desto mindre fri, dynamisk, og interaktiv blir deliberasjonen og læringsprosessene. "Accountabiliteten" kan lett komme til å ødelegge for deliberasjonen, og omvendt. Altså; mens begge kan virke positivt på sam-

forvaltningens robusthet, så virker de negativt på hverandre.

c) Sosial kapital

Et neste tema i Zachrissons avhandling som jeg vil ta opp gjelder sosial kapital. Denne finnes i de sosiale nettverkene som eksisterer mellom ressursbrukere og andre interessenter i form av gjensidig tillit. Tillit er ikke bare en sentral ressurs i nære menneskelige relasjoner, men også i de mer distanserte relasjoner, f.eks. i forholdet mellom ressursbrukere og den statlige forvaltning. Tillit er et fundament som legitimiteten hviler på. Zachrisson sier at det i forbindelse med konflikten rundt scooterkjøring i Funäsdalfjellene var betydelig sosial kapital til stede, og at dette var positivt for deliberasjonen og beslutningsfattingen. I tilfelle etableringen av Lapponia verdensarvområde ble det i prosessen *skapt* sosial kapital i form av tillit.

Doktoranden betrakter sosial kapital som en ekstern, kontekstuell variabel. Eksistensen av sosial kapital kan avgjort gjøre det lettere å få til samforvaltning. Men for å være robust kan ikke samforvaltning bare tære på tilliten; den må kunne integrere og bygge den videre. Det hjelper selvsagt at samforvaltningen har et grunnlag å gå ut fra, men en kan ikke gjøre seg avhengig av at det eksisterer i utgangspunktet. Dette gjelder ikke minst fordi samforvaltning ofte først blir innført når det allerede foreligger en konflikt og som en måte å rydde opp i stridighetene. Den robusthet som sosial kapital bidrar til, har derfor ikke bare sitt utgangspunkt omgivelsene,. Den blir også skapt internt i selve institusjonen, og avleirer seg i dens struktur og i de prosesser som finner sted, for eksempel gjennom den læring som skjer blant ressursbrukerne. Doktoranden berører dette når hun hevder at samforvalt-

ning er en prosess og ikke kun et institusjonelt design.

Mangel på tillitt mellom partene vil virke sterkt hemmende på deliberasjonen, herunder villigheten til å lytte og lære av hva den andre sier. Hvordan samforvaltning håndterer en situasjon der tillit mangler, kunne være et interessant forskningsprosjekt. Flyttes diskursen ut av de formelle fora og inn på bakrommet? Blir partene mer strategiske i sin atferd? Blir de mindre rause? Tillitsbygging er også av denne grunn viktig for deliberasjonen, både som en forutsetning og en bieffekt. I tilfellet Laponia måtte man bruke mye tid og energi innledningsvis på å bygge tillitt gjennom at folk først måtte få mulighet til bli kjent med hverandre. Dette gjorde at etableringsprosessen tok tid og at deltakernes tålmodighet ble satt på prøve.

Robuste institusjoner har antakelig rikelig med sosiale kapital, altså forstått som et kjennetegn snarere enn som en ekstern årsak. Men er det ikke også slik at robuste institusjoner kan kompensere for mangel på sosial kapital? Jo mer robust en institusjon er, desto mindre vil sosial kapital bety. Motsatt er det først når institusjoner er svake og sårbare at de virkelig trenger sosial kapital. Lokal, brukerstyrt forvaltning vil kunne klare seg uten formell organisering, stramme regler og prosedyrer fordi det i tette lokale samfunn ofte er rikelig med sosial kapital i form av relasjonell kunnskap og tillit. Samforvaltning blir nødvendig når den sosiale kapitalen er lav, som ofte er typisk for forvaltningsregimer av stor skala der folk har et mer distansert forhold til hverandre.

d) Konflikt

Dette leder meg til konflikt og konfliktløsning, som er et sentralt tema i avhandlingens siste artikkel. Robuste forvaltningsinstitusjoner må åpenbart ha gode meka-

nismer for å håndtere konflikter. Interesse- eller verdikonflikter løses ikke nødvendigvis en gang for alle. Konfliktløsning blir dermed lett en pågående aktivitet, som spiser mye av tid og energi. Konflikter vil kunne virke nedbrytende og hindre at institusjonen overlever, blant annet fordi de kan undergrave tilliten ressursbrukere har til hverandre. Samforvaltning åpner for en mer deliberativ og demokratisk tilnærming til konfliktløsning, men er ikke immun mot at konflikter kan ta overhånd. Samforvaltning krever derfor store relasjonelle ferdigheter. Det gjelder å vite hvordan en skal behandle folk, hvilke konflikter som er verd å kjempe, hvordan en skal unngå at konflikter tar overhånd, hvordan en kan unngå at de oppstår.

Zachrisson skriver godt og interessant om gjensidig avhengighet, sosial kapital og konfliktløsning, samt om læring. Men hun skriver ikke så mye om konflikter som sådanne, altså de medforvaltningen skal løse. Hva er egentlig forholdet mellom konflikt og robusthet?

Først noen momenter om forholdet mellom konflikt og sosial kapital: Kanskje er det slik at konflikter løses lettere mellom personer som står nært hverandre. Kanskje er konflikter da også enklere å avverge. Men kan hende er de da desto vanskeligere å mestre når de først oppstår. Det blir for eksempel vanskeligere å unngå at konflikter om prinsipper blir personlige. Konflikter i nære sosiale relasjoner/nettverk går ofte dypere og blir bitrere, slik de ofte blir for eksempel under arveoppgjør. Det hjelper ikke alltid at slike oppgjør er regulert ved lov. Dersom sosial kapital er viktig for at samforvaltning skal fungere, så gjelder det altså å unngå at interesse-, verdi- og fagkonflikter utvikler seg til å bli personlige konflikter etter hvert som partene blir bedre kjent med

hverandre. Det gjelder å finne balanse mellom nærhet og distanse, noe som kan være vanskelig når deltakerne er få og relasjonene tette. I norsk reindriftsforvaltning som foregår gjennom et samforvaltningsregime, har dette av og til ført til anklager om inhabilitet.

Men konflikter kan ha en positiv funksjon og være et godt utgangspunkt for å etablere samforvaltning. Konflikter behøver ikke tære på den sosiale kapitalen, men tvert om bidra til å bygge den. Sosiologer som Lewis Coser og Georg Simmel hevdet at konflikter slett ikke behøver å virke disintegrerende, men kan i stedet gjøre båndene sterkere fordi de fører til læring, klargjør standpunkter og posisjoner, renser luften, og åpenbarer verdigrunnlaget som folk argumenterer ut fra. En konflikt vil kunne gjøre en løst koblet gruppe mer solid ved at den kan bidra til å forsterke "the integrative core." Konflikter kan også virke befordrende for deliberasjonen. Man får noe å snakke om som virkelig engasjerer. Eksterne konflikter vil kunne bidra til at interne allianser styrkes, som når folk samler seg mot en ytre fiende. Konflikter kan også virke mobiliserende og således bringe folk ut at en isolert posisjon og inn i en mer aktiv rolle. Som sykdom kan styrke immunforsvaret, kan konflikter gjøre institusjoner mer robuste, forutsatt at man kommer seg igjennom denne. Det er nok for drøyt å ønske konflikter velkommen, men det vil kunne hjelpe på deliberasjonen at de avdramatiseres. En konflikt er således ikke nødvendigvis slutten på samforvaltningen.

e) Rasjonelle valg

Jeg skal til slutt kommentere Zachrissons valg av "rational choice" som grunnperspektiv. Det framgår av kappen, men er ikke så lett å gjenfinne i artiklene, noe jeg

imidlertid ikke skal henge meg opp i her. Jeg skal være mer opptatt av hvor egnet "rational choice" tekning er til å fange opp alle relevante sider ved institusjoners robusthet.

Innenfor et slikt perspektiv er institusjoner noe en forholder seg til ut fra en betraktning om kostnad og nytte. Ens lojalitet antas å være betinget av hva en oppnår. Lønner det seg for meg "å følge spilleregler" (Douglass North), eller har jeg større fordeler av å bryte dem? Så lenge institusjonen leverer som forventet, forblir jeg lojal, er jeg i tvil ytrer jeg meg ("voice" – Hirschman), men blir jeg sikker på at det finnes bedre alternativer tar jeg beina fatt ("exit"). Noen ganger forblir jeg likevel lojal selv om jeg taper på det, for eksempel fordi jeg mangler informasjon om hvilke alternativer som foreligger og ikke helt kan bedømme hva jeg vil vinne og tape ved å forlate. Rasjonaliteten blir derfor "begrenset", noe som gir opphav til det Cyert og March i sin klassiske studie "A Behavioural Theory of the Firm" kalte "organizational slack". Dette er en overskuddsressurs som gjør institusjonen mer robust enn den ellers ville ha vært. Men kan det "organisatoriske slingringsmonnet" ha et annet grunnlag enn begrenset rasjonalitet? Kan det være slik at ressursbrukere velger å følge spilleregler fordi de føler seg moralsk forpliktet til gjøre det – uavhengig av om det er økonomisk lønnsomt eller politisk opportunt? Er det ikke nettopp slik lojalitet som sosial kapital bidrar til? Har jeg tillitt til en person, er jeg også tålmodig med vedkommende og vender ham ikke lett ryggen. En tillitsrelasjon er i bunn og grunn en moralsk relasjon, selv om den ikke er ubetinget.

Som Zachrisson konkluderer, vil en forvaltningsinstitusjon som ikke leverer varen miste sin oppslutning, om ikke umiddelbart så i hvert fall på sikt. Den vil få et legitimitetsproblem, og dens robusthet vil

da settes på prøve. Hun sier at det derfor gjelder å ha blick for de instrumentelle og ikke bare de deliberative aspektene ved samforvaltning. Deliberasjonen har verdi i seg selv, men skal også produsere noe. Institusjoner har imidlertid også et normativt og kulturelt fundament som i seg selv skaper robusthet. Institusjoner gir ikke alltid valgmuligheter, men fratar oss dem. De er obligatoriske, moralsk bindende, og krever disiplin. Dette gjelder til og med i markedet. Også markedsaktører må ha tillitt til hverandre, de må kunne stole på at motparten er ærlig og redelig. Ellers blir transaksjonskostnadene lett et problem, som fjorårets andre Nobelprisvinner i økonomi Oliver Williamson har påpekt. Økonomer ser derfor også på samforvaltning som en måte å redusere transaksjonskostnader, ved å bidra til å eliminere opportuniste,

Amy Guttman er i boken "Identity and Democracy" opptatt av et annet grunnleggende aspekt ved institusjoners robusthet: I mange tilfeller gir vi dem vår tilslutning fordi det gir mening og identitet. Vi støtter dem ut fra hvem vi oppfatter oss selv å være. Når den katolske kirken overlevde reformasjonen, så kan vi anta at det ikke bare skyldtes at medlemmene vurderer at de ville komme bedre ut ved å opprettholde sitt medlemskap enn ved å velge andre alternativer. De forble trofaste fordi de fortsatte å definere seg selv som katolske. Det er som Guttman påpeker en sammenheng mellom folks identitet og hvem de gir sin stemme til i politikken. "Democratic politics is bound up with both what people identify themselves and what they therefore want" (2005: 15). Identiteten sitter vel og merke ikke utenpå folk, den er ikke en del av konteksten, men sitter dypt hos den enkelte. Kan dette være et poeng i forvaltningen av den svenske fjellheimen? Jeg vil mene at en ikke

skjønner brukerkonfliktene i allmenningen mellom reindriftssamer og andre ressursbrukere uten at dette element trekkes inn. Identitet og legitimitet går trolig i hop. Kanskje bidrar identitetsforvaltning til å hindre konflikter eller at konflikter løper løpsk, eller tvert om til at de blir uløselige og uforsonlige.

Et spørsmål er om samforvaltning blir robust fordi den har evnen til å binde deltakerne moralsk til hverandre gjennom de forvaltningsløsninger de kommer fram til i fellesskap. Det er i hvert fall noe en kunne undersøke. Folk som utvikler et nært tillitsforhold, som deler verdigrunnlag og identitet, og som gjennom dette har kommet til enighet i en sak, har mer på spill enn folk som har et distansert og utvendig forhold til hverandre. Folk som definerer hverandre som et "vi", står last og brast med hverandre ("loyalty"), de vokter sine uttrykk ("voice"), og forlater ikke hverandre lett ("exit"). Ressursbrukere som har slike tette relasjoner har også andre kapabiliteter; de har andre forutsetninger for kollektiv handling, som ressursforvaltning er.

Jeg vil hevde at slike mekanismer hører med når en studerer naturvernområder både som samforvaltningssystem og som det sosiale og økologiske system som skal forvaltes. En vil da kunne finne inspirasjon ikke bare i den økonomiske disiplinen, men også i den sosiologisk orienterte statsvitenskapen, for eksempel representert ved March og Olsen ("Democratic Governance" eller deres "Rediscovering Institutions"), Richard Scott ("Institutions and Organizations"), og Phillip Selznick ("The Moral Commonwealth"). Disse står for et alternativt analytisk perspektiv til "rational choice", og har etter mitt syn mye å tilby den som er opptatt av hva som gjør samforvaltning til et robust arrangement.