



Samisk reindrift

— NORSKE MYTER —

Tor A. Benjaminsen
Inger Marie Gaup Eira
Mikkel Nils Sara (red.)



FAGBOKFORLAGET

Samisk reindrift

*Tor A. Benjaminsen, Inger Marie Gaup Eira
og Mikkel Nils Sara (red.)*

Samisk reindrift Norske myter



FAGBOKFORLAGET

Copyright © 2019 by
Vigmostad & Bjørke AS
All Rights Reserved

1. utgave 2016 / 2. opplag 2016

ISBN: 978-82-450-3081-5
ISBN (trykt): 978-82-450-1751-9

Tilrettelagt for e-bok: John Grieg, Bergen

Forsidedesign ved forlaget
Forsideillustrasjon: Maret Anne Sara (www.maretannesara.com)
Utgivelsen er støttet av Norges forskningsråd.

Spørsmål om denne boken kan rettes til:
Fagbokforlaget
Kanalveien 51
5068 Bergen
Tlf.: 55 38 88 00 Faks: 55 38 88 01
e-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
www.fagbokforlaget.no

Materialet er vernet etter åndsverkloven.
Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling
bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtale med Kopinor.

Forord

Denne boka er et produkt av *Dávvgas*-prosjektet, som har vært et tverrfaglig forskningsprosjekt om samisk reindrift i Finnmark. *Dávvgas* har blitt finansiert av Norges forskningsråd (2012–2015), og ble gjennomført som et samarbeid mellom Institutt for internasjonale miljø- og utviklingsstudier (Noragric) ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) på Ås og Internasjonalt reindriftssenter (ICR) i Kautokeino. I tillegg har enkeltforskere fra andre forskningsinstitusjoner også vært involvert.

På nordsamisk betyr *dávvgas* «fleksibel», «elastisk» eller «resilient». Vi valgte dette navnet for å understreke at reindrift er en pastoral næring som følger en fleksibel tilpasning. Å anerkjenne en slik fleksibilitet er viktig for å få en god forskning og forvaltning.

Bokas tittel henspiller på Bjørklund og Brantenbergs klassiker *Samisk reindrift – norske inngrep* fra 1981 og et senere bokkapittel av samme forfattere med tittelen «Samisk reindrift og norsk forståelse» fra 1986. Vi har i boka valgt å fokusere på myter, fordi vi i arbeidet med dette prosjektet er blitt mer og mer klar over at det finnes noen dominerende forestillinger om samisk reindrift i det norske samfunnet som er dårlig forankret i empirisk forskning, eller hvor det finnes andre tolkningsmuligheter som ikke får oppmerksomhet i debatten om reindrift. Slike vante forestillinger eller tatt-for-gitt-heter er det vi legger i mytebegrepet. Sentralt i disse forestillingene står ideen om at det er for mange rein, med alle dens avskygninger. I denne boka ser vi kritisk på denne ideen fra ulike vinkler, og vi stiller spørsmål som «i forhold til *hva* er det for mange rein?», «hvordan påvirker politikk og klimavariasjon reintallet?», og «hvem vinner og hvem taper på at ideen om for mange rein får dominere debatten om reindrift?»

Myter om samisk reindrift har altså ikke bare betydning for selve debatten, men også for de rent faktiske produksjonsvilkårene som reineierne opererer under. Dette er derfor også et interessant eksempel på de nære båndene som kan oppstå mellom forskning, populære forestillinger og politikkutforming.

Som redaktører takker vi alle bokas kapittelforfattere for et utmerket samarbeid. På vegne av alle forfatterne vil vi også takke dem som har bidratt til dette prosjektet som informanter og intervjuobjekter. Dette gjelder siidaer og reineiere som har tatt imot oss og vært sammen med oss ute på sommer- eller vinterbeiter, og det gjelder folk i ulike posisjoner som har latt seg intervjuet. Vi takker også fire fagkonsulenter som har lest ulike kapittelutkast. Deres kritiske kommentarer var nyttige og bidro til å forbedre flere av kapitlene. Til slutt takker vi Forskningsrådet for finansieringen av forskningen.

Ås og Kautokeino, 28. september 2015

Tor A. Benjaminsen

Inger Marie G. Eira

Mikkel Nils Sara

Innhold

1	Reindrift, makt og myter	9
	<i>Tor A. Benjaminsen, Inger Marie Gaup Eira, Erik Reinert, Hugo Reinert, Mikkel Nils Sara og Hanne Svarstad</i>	
2	Å se som en stat eller som en samisk reineier: To forståelser av bærekraftig reindrift	27
	<i>Inger Marie Gaup Eira, Mikkel Nils Sara, Hanne Svarstad og Svein D. Mathiesen</i>	
3	Hvordan skal vi forstå reintall?	51
	<i>Mikkel Nils Sara, Inger Marie Gaup Eira, Ivar Bjørklund og Anders Oskal</i>	
4	Reintetthet, produktivitet og effektivisering: Om modeller, forskning og politikk	69
	<i>Tor A. Benjaminsen, Johan Borgenvik, Espen Sjaastad og Andrei Marin</i>	
5	Myten om overbeiting på Finnmarksvidda	87
	<i>Tor A. Benjaminsen, Mikkel Nils Sara og Espen Sjaastad</i>	
6	Er Finnmarksvidda en allmenning?	107
	<i>Andrei Marin og Ivar Bjørklund</i>	
7	Reinoksens og kastratens rolle i reinflokken	129
	<i>Eli R. Skum, Johan M. Turi, Lars Moe, Inger Marie G. Eira og Svein D. Mathiesen</i>	
8	Årsaker til at planøkonomien er blitt varig ødeleggende for verdiskapningen i samisk reindrift	145
	<i>Erik S. Reinert</i>	
9	Fra formynder til forhandler: Om inngrep, konsekvensanalyser og «balansert sameksistens»	177
	<i>Ivar Bjørklund</i>	
10	Medbestemmelse, makt og mistillit i reindriftsforvaltningen	195
	<i>Kathrine Ivsett Johnsen</i>	
11	Samisk reindrift – norsk forvaltning	223
	<i>Tor A. Benjaminsen, Inger Marie Gaup Eira, Kathrine Ivsett Johnsen, Erik Reinert, Hugo Reinert, Mikkel Nils Sara, Espen Sjaastad og Hanne Svarstad</i>	
	Forfatteromtaler	227
	Stikkord	229

Reindriftssamebarn tar del i årets store begivenhet når flokken samles i innhegning for kalvemerking. Foto: Kjerstin Uhre



1 Reindrift, makt og myter

*Tor A. Benjaminsen, Inger Marie Gaup Eira, Erik Reinert, Hugo Reinert,
Mikkel Nils Sara og Hanne Svarstad*

Tro det eller ei

Tro det eller ei, men få næringer er like bærekraftige som den samiske reindriften. Her utnyttes skrinne beiteressurser ved at flokkene gjetes mellom vinterbeiter på vidda og sommerbeiter ved kysten. I denne boka viser vi at samisk reindrift handler om matproduksjon og naturforvaltning av høy økologisk kvalitet. Dette er basert på avansert kunnskap og ferdigheter som er forankret i tradisjon, og som overføres fra generasjon til generasjon. De senere årene har likevel medier, byråkrater, stortingsrepresentanter og enkelte biologer vært skråsikre på at den samiske reindriften er alt annet enn bærekraftig.



Figur 1.1 Vinter- og sommerbeiteområder i Finnmark og Troms (loddrett skravering angir sommerbeiter, vannrett skravering angir vinterbeiter)

Tro det eller ei, men reinkjøtt er økologisk produsert gourmetmat på øverste hylle. Likevel har det i perioder hopet seg opp med usolgt reinkjøtt på fryselagre. Til tross for at forbrukerne blir stadig mer kvalitetsbevisste, har det lenge vært en godt bevart hemmelighet at reinkjøtt er et eksklusivt produkt som produseres økologisk, i motsetning til alt kjøttet fra dyr som ales opp på fôr som folk kunne ha spist selv, og som bidrar til avskoging i tropene.

Tro det eller ei, men det finnes barn i dette landet som fra de er bittesmå får være med familiene sine på aktiviteter ute i naturen der de læres opp i en rik tradisjon i fortolkning av naturforhold og bærekraftig tilpasning til naturgrunnlaget. Disse barna i samiske reindriftsfamilier tar del i årets store begivenheter, som når reinflokken vandrer ut mot kysten om våren, og om sommeren når den samles i innhegning for kalvemerking. På denne måten videreføres viktige sider ved samisk kultur og språk. Og mange ungdommer som vokser opp i reindriften, ønsker å bli i denne næringen, selv om få får lov av staten.

Tro det eller ei, men den største trusselen mot samisk reindrift er at den norske staten ikke har satt seg inn i næringens tradisjonsforankrede kunnskap. Det kommer derfor tiltak som ikke bare er uhensiktsmessige, men som utgjør en direkte trussel mot næringen. Dermed utgjør de også en trussel mot en viktig økonomisk og kulturell aktivitet blant dem som tilhører vårt lands urfolk.¹

Tro det eller ei, men samisk reindrift fortjener status som verdensarv. Dette er nemlig en truet næringsaktivitet, og den er økologisk bærekraftig. Næringen bidrar dessuten til opprettholdelse av en urfolkstradisjon med et avansert kunnskapsgrunnlag forankret i samisk språk. Men forutsetningen for en slik status må være at den norske statens forvaltning endres, slik at næringens egen evne til bærekraftig drift ikke ødelegges av feilslåtte forvaltningstiltak.

Alt vi hittil har skrevet her, står i skarp kontrast til de forestillingene som ellers er vanlige om samisk reindrift. Vi har skrevet boka for å vise deg hvorfor slike forestillinger er myter som bør erstattes av kunnskap.

En urfolksnæring

Denne boka dreier seg hovedsakelig om den delen av samisk reindrift som benytter vinterbeiter på vidda i Vest-Finnmark² og sommerbeiter langs kysten av Troms og Finnmark. Dette er det klart største reinbeiteområdet i Norge og omfatter om lag 2150 reineiere. Totalt i Norge er det om lag 3100 samiske reineiere involvert i samisk reindrift (Statens reindriftsforvaltning, 2014). Det foregår samisk reindrift også i Sverige, Finland og Russland.

Ved siden av samer er det om lag 20 andre urfolk i verden som utøver reindrift. Dette inkluderer nærmere 100 000 mennesker og 2,5 millioner tamrein. De aller fleste av disse befinner seg i det cirkumpolare nord (Magga et al., 2011), men det er også reindrift så langt sør som Genhe-området i Kina (International center for reindeer husbandry, 2014; Kolås & Xie, 2015).

Den eldste skriftlige beretningen om hold av rein i Nord-Norge stammer fra 892 e.Kr (Storli, 1995). Nyere arkeologiske forskning fra det nordlige Skandinavia tyder dessuten på at samisk tamreinhold har eksistert side om side med jakten på villrein helt tilbake til 800-tallet muligens også enda tidligere (Hansen & Olsen, 2004; Aronsson, 2005). I noen reindriftsområder, som for eksempel på Yamal-halvøya i Sibir, har arkeologer slått fast at det har foregått reindrift i minst 2000 år (Federova, 2003). Forholdet mellom rein og menneskene i Sápmi kan være minst like gammelt som selve det samiske språket, det vil si fra før vår tidsregning.³

I Norge skiller man mellom villrein og «tamrein». Den samiske reindriften i Norge omfatter det meste av den såkalte tamreinen. Det er verdt å merke seg at tamreinen ikke kan betraktes som tamme dyr, men at den lever sitt liv i naturen i stor grad på samme måte som villreinen. Intensiteten i gjetingen varierer gjennom året og med den enkelte reineier. Ofte er «vokting» et bedre uttrykk for hva som faktisk skjer enn «gjeting». Reineierne overvåker flokkene og griper inn i reinsdyras beiting og bevegelser kun når det er påkrevd. Dermed er reinsdyra selv også viktige aktører i reindriften. Man kan faktisk si at deres kunnskap, erfaringer, vaner og instinkter danner grunnlaget for hele denne aktiviteten.

Reinsdyr som skurker

Den samiske reindriften har i dag et dårlig rykte i Norge.⁴ Uavhengig av de faktiske dyretallene har det lenge blitt hevdet at det er for mange reinsdyr, spesielt i Finnmark. Sau og geit på utmarksbeite er derimot en verdsett ressurs. Disse dyrene fremsnakkes med rette som viktige bidragsyttere til å opprettholde det norske kulturlandskapet og det biologiske mangfoldet. Det påpekes dessuten ofte at disse beitedyrene omdanner gress til kjøtt på en økologisk bærekraftig måte, og at de lever et fritt og godt liv om sommeren, langt fra industrilandbruket. Dette er de aller fleste med interesse for norsk miljø og landbruk enige i.

Med reinsdyr som gjetes i Midt- og Nord-Norge, er det annerledes. Samtidig som sauer og geiter gjerne betraktes som miljøhelter, blir disse reinsdyra nesten utelukkende tildelt skurke-roller i den norske offentligheten. Dette gjelder særlig reinen på Finnmarksvidda. Antall rein er syklist og har variert mye de siste tiårene. Med andre ord varierer størrelsene på flokkene over tid. Likevel dominerer forestilling om at det alltid er for mange rein på vidda. Det har ikke manglet begrunnelser for dette standpunktet opp gjennom årene: Reinen konkurrerer med jordbruket. Reinen overbeiter lavmattene på Finnmarksvidda. Reinen promoter for mye metangass og bidrar til klimaendringer. Reindriften har for dårlig produktivitet. Reinen står i veien for hytteutbygging. Reindriften har dårlig dyrevelferd. Reindriften hindrer nye gruve- og vindmølleprosjekter. Reineierne jukser med rovvilterstatninger og står i veien for en god rovviltforvaltning.

Senhøsten 2014 kom det en rekke medieoppslag om at rein som ble levert til slakteriene i Vest-Finnmark, var så magre at skrottene måtte kasseres. Dette ble ikke bare en stor sak i pressen i Finnmark. Saken ble også rapportert i NRK Dagsrevyen og i hovedstadspresen. Samtidig ble mange reineiere varslet om bøter på opp mot 140 000 kroner i måneden om ikke reinflokken ble slaktet ned til fastsatt reintall (Aslaksen, 2014).

Torkild Tveraa ved Norsk institutt for naturforskning (NINA) ble intervjuet og uttalte: «Hvis vi er heldige og får en god og kort vinter, da kan det gå fint. Blir det imidlertid en vanskelig vinter er det grunn til å forvente at flere dyr dør.» (Aslaksen, 2014) Men det ble ikke noen kort vinter. Den ble derimot usedvanlig lang i nord. Men også med uvanlig gode beiteforhold. Dermed ble det igjen stille i media om reindriften inntil neste forstående «krise».

Så hva konkret var grunnlaget for disse kriserapportene i media i november og desember 2014? Av 11 000 rein slaktet på slakteriet i Karasjok i 2014 ble 1 prosent av skrottene kassert på grunn av avmagring (altså totalt 110 rein). Denne prosentandelen lå de tre foregående

årene på 0,5–0,6 prosent (data mottatt via henvendelse til Mattilsynet i Vest-Finnmark). Åtti av de 110 avmagrede dyrene som ble levert til slakteriet i 2014, ble levert i november. Dette kan forklares med hvilke sommerbeitedistrikter som leverte rein til slakteriet i november dette året. Da var det en overrepresentasjon av enkelte distrikter med flere svake dyr.

Men er en andel på 1 prosent kassasjon mye eller lite? Hva er rimelig å forvente av en utmarksnæring hvor dyrene går ute hele året i et tøft og variabelt klima? Selv forventet vi en langt høyere andel avmagrede dyr, etter medieomtalen og før vi sjekket fakta med Mattilsynet.

Samisk reindrift, som finnes på 40 prosent av Norges areal (International center for reindeer husbandry, 2012), blir altså sett på som en trussel og ikke en berikelse for det norske kulturlandskapet. Miljøvernere, biologer, statsansatte agronomer og politikere fra alle partier har vært spesielt aktive i å kritisere reindriften de siste tiårene. Sist reindrift ble sett på som «åltreit» blant miljøinteresserte, var under konflikten om utbyggingen av Alta-Kautokeinovassdraget rundt 1980. Da stod miljøvern og samisk reindrift på samme side. Deretter har de i stor grad gått hver sin vei. I dag kan derfor stortingsrepresentant Rasmus Hansson for Miljøpartiet De Grønne fri til miljøengasjerte velgere ved å henvise til reindriften i Vest-Finnmark som «Norges største offentlig finansierte dyretragedie» (Markussen, 2014). I motsetning til et slikt syn hevder vi i denne boka at den tradisjonsbaserte reindriften er en økologisk bærekraftig aktivitet som er truet fra flere forskjellige hold – fra gruvedrift og andre arealinngrep, miljøvern og ikke minst statens reindriftspolitik.

Myter

Mange av påstandene om samisk reindrift som stadig vekk dukker opp i den offentlige debatten, kan med rette kalles myter. Den franske filosofen Roland Barthes mente at moderne myter uttrykker ubevisste normer som er utbredt blant folk (Barthes, 1975). Disse mytene kan ses på som ideologiske utsagn som har noe selvsagt over seg. De er fortellinger som, uavhengig av hva erfaring tilsier, lever sitt eget liv. Dette er hva vi legger i begrepet «myte».

I denne boka forsøker vi å ta et skritt tilbake og kritisk undersøke de ulike påstandene om reindriften som stadig dukker opp i faglige og politiske diskusjoner. Det viser seg at disse påstandene kan kokes ned til en hovedidé: «Det er for mange rein!» Vi undersøker derfor ulike avskygninger av denne idéen. Hvordan er den norske statens og den samiske reindriftens forståelse av «bærekraftig reindrift»? (kapittel 2); Hvordan har reintallet endret seg i et historisk perspektiv? (kapittel 3); Hvordan påvirker økt reintetthet produktiviteten i næringen? (kapittel 4); Hva vet vi egentlig om endringer i lavmattene på vidda? (kapittel 5); Er Finnmarksvidda en allmenning hvor «allmenningens tragedie» dominerer? (kapittel 6); Hva sier den tradisjonelle samiske reindriftskunnskapen om hvordan en reinflokk bør settes sammen? (kapittel 7); Hvordan har reindriftens økonomi utviklet seg, og hvorfor er reinkjøtt i butikkene dyrt og lite tilgjengelig? (kapittel 8); Hvordan er maktforholdet mellom staten og reindriften ved opprettelse av nye prosjekter som for eksempel gruver (kapittel 9) eller fastsettelse av reintall (kapittel 10)? I alle disse kapitlene forsøker vi å rukke ved vante forestillinger om reindrift i det norske samfunnet.

Reindriftens politiske økologi

Her hjemme har den faglige forståelsen av reindrift vært basert på landbruksfag og biologi. I denne boka løfter vi blikket og betrakter reindriften som en del av et internasjonalt fagfelt om pastoralisme. Dette handler om all forvaltning og gjeting av beitende dyr, enten det foretas av tuareger eller masaier i Afrika, mongoler i Asia eller samer på Nordkalotten. Denne boka er også et bidrag til en analyse av reindriftens politiske økologi. Politisk økologi er en fagretning (spesielt innen samfunnsgeografi, antropologi og utviklingsstudier) som blant annet har befattet seg med studier av myter om miljø og utvikling de siste par tiårene (Benjaminsen & Svarstad, 2010). Noen ganger diskuterer man slike overleverte forestillinger som narrativer og diskurser (Adger et al., 2001; Svarstad, 2009).

Makt og maktrelasjoner utgjør et sentralt tema innen politisk økologi. Robbins (2004, s. 12, vår oversettelse) definerer for eksempel politisk økologi som «empiriske og forskningsbaserte undersøkelser for å forklare koblinger i forhold og endringer av samfunn–natur-systemer, med særlig fokus på maktrelasjoner». Likeledes skriver Paulson, Gezon og Watts (2005) at «det politiske» i politisk økologi er «brukt til å betegne praksiser og prosesser der makt i sine mangfoldige former utøves og forhandles» (Paulson, Gezon & Watts, 2005, s. 28, vår oversettelse).

Men hva er egentlig makt? Innen samfunnsvitenskapelig teori finnes det ulike forståelser av hva makt er (Benjaminsen & Svarstad, 2010). I denne boka er vi spesielt inspirert av maktperspektivet til den franske filosofen Michel Foucault og hans bruk av begrepet «styringsmentalitet» (*governmentality*). Styringsmentalitet dreier seg blant annet om hvordan statsautoriteter administrerer befolkningen ved å få den til å handle slik styresmaktene selv ønsker (Foucault, 2010). Styringen skjer ved at borgerne over tid adopterer ekspertenes forståelse av problemer og løsninger. Ekspertenes (myndighetenes) mentalitet får dermed gjennom dominerende diskurser en videre aksept og utbredelse blant borgerne. Det har vært utført en rekke studier av miljøspørsmål som peker på slike forhold (Flyvebjerg, 1998; Agrawal, 2005; Bregnballe, 2009; Fletcher, 2010). Arun Agrawal er en av dem som særlig har brakt dette maktperspektivet fra Foucault inn i den politiske økologien med begrepet «miljøstyringsmentalitet» (*environmentality*). Agrawal argumenterer for at fragmenterte studier av enkeltelementer bør erstattes med undersøkelser av gjensidig påvirkning mellom ekspertkunnskap, politikk, institusjoner og subjektivitet. Dette er noe av det vi forsøker å gjøre i denne boka, nemlig innenfor et bredt perspektiv å studere forholdet mellom reindrift, forskning, politikk og statlige institusjoner.

De brysomme pastoralistene

Folk som lever av å gjete husdyr, kalles ofte «pastoralister» eller «nomader». Mens «pastor» betyr gjeter, er «nomade» ikke helt dekkende, fordi man kan være bofast og fremdeles leve av å gjete dyr. Pastoralisme innebærer altså et produksjonssystem som er basert på gjeting av dyr, eller «vokting», som i tilfellet med samisk reindrift. Dette er en mobil ressursbruk som står i kontrast til stasjonære former for dyrehold, nemlig ranching og fjøsdrift. Statlige myndigheter i land hvor det finnes pastoralister, holder gjerne opp disse to andre formene som idealer som det pastorale dyreholdet måles opp mot. Som vi skal se, gjelder dette også reindriften i Norge.

Pastoralister har som regel et dårlig rykte blant moderne myndigheter. Pastoralisme blir nemlig sett på som en uproduktiv gjenlevning fra fortiden og som et trinn i utviklingsstigen et sted mellom jeger- og sankersamfunn og jordbruk. Som konsekvens av dette synet finner vi omfattende tiltak for å gjøre gjeterne til bofaste bønder. De aller fleste stater som har et gjeterfolk innenfor sine grenser, fører en slik politikk. Moderne stater har en tendens til å se på nomadisk ressursbruk som «uryddig» (Scott, 1998), fordi nomadenes flyttinger ikke passer inn i den statlige organiseringen. De er vanskelige å skatlegge og å kontrollere, og det er også vanskelig å tilpasse tjenester som skoler og helsestell til deres mobilitet.

Det er spesielt to hovedargumenter om miljø og økonomi som utgjør kjernen i staters forsøk på å modernisere pastorale produksjonssystemer. For det første har politikken overfor pastoralister blitt drevet frem av ideen om at deres ressursbruk generelt fører til overbeiting og forringelse av miljøet. For det andre blir pastoralt husdyrhold anklaget for å være økonomisk irrasjonelt, lite produktivt og for å bidra lite til den nasjonale økonomien. Som vi skal se, passer dette også godt på hvordan norske myndigheter har sett på, og fremdeles ser på, reindriften.

Det har vært mye debatt om forholdet mellom stater og pastoralister, spesielt i Afrika. Sandford (1983) skrev den første omfattende kritikken av moderniseringspolitikk overfor pastoralister i Afrika, mens Ellis og Swift (1988) bidro til den første vesentlige empiriske studien. Basert på sitt datamateriale fra ni års økologisk forskning i det nordlige Kenya presenterte de en kritikk både av generell økologisk forskning som vektlegger stabilitet, og myndigheters utforming av beitepolitikk. Stabilitetstenkningen forfekter ideen om at dersom man lar økosystemet være i fred, altså uten bruk eller beiting av noe slag, vil systemet utvikle seg naturlig mot et klimaks. Beiting «forstyrre» systemet og vil, hvis den overstiger systemets bæreevne, føre til «degradering». For å hindre slik degradering av ressursene argumenteres det for at myndighetene må fastsette systemets bæreevne i antall dyr. Denne bæreevnen må ikke overskrides for å kunne bevare økosystemet på et «akseptabelt» stabilt nivå.

Ellis og Swift viste imidlertid at det ikke gir mening å fastsette en bæreevne i et såpass ustabilt miljø som det man finner i Afrikas tørre områder, hvor nedbøren er svært uforutsigbar og varierer mye fra år til år. De konkluderer derfor med at det er klimaet mer enn tettheten av dyr som bestemmer vegetasjonens mengde, sammensetning og utbredelse i slike tørre områder.

Teoretisk sett kan det skilles mellom to typer bæreevne – økologisk og økonomisk. Dermed kan man også etablere et teoretisk skille mellom to typer overbeiting. Overbeiting i økologisk forstand innebærer at beiteintensiteten er så høy at den har negative konsekvenser for gjenveksten, mens overbeiting i økonomisk forstand medfører at beitegrunnlaget ikke kan tilfredsstille husdyrenes ernæringsbehov sett opp mot et gitt mål for produksjonen – enten det for eksempel dreier seg om kjøttproduksjon for et marked eller melkeproduksjon til eget forbruk (Homewood & Rodgers, 1987; Benjaminsen, 1997). På samme måte kan man etablere et teoretisk skille mellom økologisk og økonomisk bæreevne.

I tillegg blir, som nevnt, pastoralister anklaget for å være økonomisk irrasjonelle og ikke bidra til den nasjonale økonomien. Det har lenge vært et rådende syn at de har unødvendig mange dyr som i tillegg til å forårsake overbeiting også er i dårlig forfatning – rett og slett fordi de er for mange. I afrikansk sammenheng har dette vært forklart med at pastoralister har en følelsesmessig sterk tilknytning til kveg som gjør at de har vanskelig for å slakte eller selge dyrene sine. Det blir også hevdet at afrikanere holder mange dyr fordi de brukes som symbol på

velstand, makt og prestisje. Disse ideene er feilaktig blitt tillagt den amerikanske antropologen Melville Herskovits. Han skrev om det han kalte et «kvegkompleks» i Øst-Afrika, men siktet da til kvegkulturen som økonomisk og kulturelt system (kompleks) (Herskovits, 1926). Begrepet «kvegkompleks» ble imidlertid senere plukket opp av hvite settlere i Kenya og brukt på en negativ måte for å beskrive afrikansk pastoralisme.

Forestillingen om allmenningens tragedie

Forestillingen om «allmenningens tragedie» er en annen modell som ofte er blitt brukt som utgangspunkt for kritikk av pastorale systemer. I sin klassiske artikkel om allmenningens tragedie brukte Garrett Hardin (1968) et eksempel fra beiteforvaltning for å illustrere denne tankegangen. Han tok utgangspunkt i et eksempel med felles forvaltning av beiteland. Den enkelte bonde som holder dyr på beite, vil forsøke å maksimere sin vinning ved å fortsette å øke flokken. Hver bonde vil veie nytten ved å øke flokken med ett dyr mot kostnaden som økt beiting representerer. Nyttien vil tilfalle den enkelte, mens kostnaden fordeles på alle brukerne. Slik vil nytten overstige kostnaden for den enkelte, og siden beslutningene er overlatt til enkeltindivider, vil dyreflokkene fortsette å øke. Dette fører til overbeiting og dermed økologisk kollaps, men også til økonomisk ruin for den enkelte. Hardin konkluderer derfor med at «freedom in a commons brings ruin to all» (Hardin, 1968, s. 1244).

Modellen bygger altså på antakelsen om at i områder hvor bruken er felles, finnes det ingen felles forvaltning. Alle beslutninger tas av den enkelte aktør. Hardins løsning på problemene var derfor enten privatisering eller sterk statlig forvaltning. Modellen er derfor blitt brukt som argument for privatisering eller statlig inngripen og ble raskt populær for å forklare miljøproblemer innenfor en rekke felt. Den har altså hatt stor politisk innflytelse. Modellen har også blitt brukt for å forklare forvaltningsproblemer innen samisk reindrift. Som vi skal se i kapittel 6, har det vært vanlig å analysere den felles forvaltningen av vinterbeitene på Finnmarksvidda som et eksempel på allmenningens tragedie.

Elinor Ostrom, som i 2009 fikk nobelprisen i økonomi, har vært en av Hardins mest kjente kritikere. Hun har vist hvordan knapphet på ressurser også kan føre til samarbeid og en bærekraftig miljøforvaltning (Ostrom, 1990). Selv om Ostrom langt ifra var Hardins første kritiker, har hun og hennes kolleger grundig demonstrert hvordan felles tilgang til fornybare naturressurser som skog, vann, fisk og beiteland over tid og under gitte betingelser fører til utvikling av institusjoner for samarbeid om forvaltning av ressursene. Institusjonene oppstår ved at folk kommuniserer gjennom handling og tilpasser seg andres handlingsmønstre. Dette er nå godt dokumentert gjennom en rekke studier (for eksempel Agrawal & Ribot 1999, Poteete, Jansen & Ostrom 2010). Disse studiene viser hvordan lokal forvaltning av fellesressurser kan fungere på en bærekraftig måte – inntil staten eller markedskreftene overtar kontrollen.

På grunn av kvegkomplekset og allmenningens tragedie forblir pastoralistene fattige, blir det sagt. Mangelen på økonomisk rasjonalitet skal også være et hinder for modernisering av den pastorale produksjonen og for en overgang fra gjeting og nomadisk virksomhet til en vestlig form for ranchdrift. Slike oppfatninger av det som blir sett på som «tradisjonelt husdyrhold», er fremdeles rådende blant byråkrater, politikere og en del forskere, ikke bare i Afrika.

Sammenlikningen med vestlig husdyrhold gjøres vanligvis for det enkelte dyrs produktivitet – enten det dreier seg om melk eller kjøtt. Men det man da ikke tar i betraktning, er at «tradisjonelle» gjeterfolk maksimerer produksjonen pr. arealenhet i stedet for pr. dyr. Dette er rett og slett nødvendig, fordi de lever i et marginalt og variabelt miljø hvor flyttinger med dyra og det å følge årlige og sesongmessige endringer i miljøet er avgjørende. Dette er også viktig for at flest mulig skal kunne livnære seg i et slikt marginalt miljø. Alternativet er privatisering av store områder for ranchdrift for noen få, slik som i Sør-Afrika, men dette ville ekskludere store befolkningsgrupper.

Hvorfor ha mange dyr?

Det å ha mange dyr er også for pastoralister en strategi for å dempe svingninger i tilgang på beiter og mat. Mens bønder lagrer korn fra én innhøsting til den neste, er det tungvint for gjeterne å flytte med seg korn og dyrefôr. Derfor lagrer de ressurser ved å ha større dyreflokker enn de strengt tatt trenger i deler av året, for så å kunne selge eller bytte dyr mot korn fra bønder i andre deler av året (Benjaminsen & Berge, 2000). Dette er som regel den tiden på året da prisene på dyr er lavest. Men for pastoralistene er det viktigste at dyrene kan forflytte seg selv, enn at de får maksimal pris på et ugunstig tidspunkt. I tørre områder i Afrika er regntiden et ugunstig tidspunkt å selge dyr på, først og fremst fordi det er da dyrene produserer melk, som på denne tiden er den aller viktigste kilden til karbohydrater og proteiner, og fordi dyrene i regntiden ofte oppholder seg langt fra markeder. I tillegg har investering i dyr i gjennomsnittlige og gode år en stor avkastning, selv om slike investeringer også innebærer betydelig risiko ved at man kan få store tap ved tørke.

Tabell 1.1 nedenfor sammenlikner produktiviteten på rancher i USA og Australia med den man finner blant afrikanske pastoralister under tilsvarende klimatiske forhold. Den viser at arealproduktiviteten er høyere i tradisjonell pastoralisme enn i vestlig ranching. Vi ser av tabellen at afrikanske pastorale systemer kan være opp til ti ganger så produktive pr. arealenhet som rancher i USA og Australia i liknende tørre områder.

Tabell 1.1 Husdyrproduktivitet i ulike regioner og systemer under sammenliknbare klimatiske forhold. Kilde: Grandin (1987)

Region, system	Protein produsert (kg/hektar/år)
USA, ranching	0,3–0,5
Australia, ranching	0,4
Sahel, Vest-Afrika, gjeting	0,6–3,2
Kenya, masai grupperancher, gjeting	3,4
Karamojong, Uganda, gjeting	3,6
Borana, Etiopia, gjeting	2,1

Det finnes altså gode grunner til at pastoralister i Afrika øker dyretallene i gode år, og at flokkstørrelser kan svinge nokså dramatisk over tid. Slike faktorer er fraværende i forvaltning av den samiske pastoralismen i Norge. Her sirkler debatten utrettelig rundt behovet for å «stabilisere» reintallet på et «bærekraftig» nivå, for å skape «forutsigbarhet» – og når reintallet tross alt ikke stabiliserer seg, legges skylden kun på reineierne. En studietur til Afrika hadde kanskje vært på sin plass?

Samisk reindrift og staten i Norge

Selv om konteksten tilsynelatende er en helt annen i Norge enn i Afrika, er norske myndigheters forhold til samisk reindrift forbausende likt de europeiske kolonistatenes forhold til pastoralister. Som vi skal komme tilbake til senere, har norsk politikk overfor samisk reindrift også visse økonomiske likhetstrekk med Afrikas kolonialisme når det gjelder kontroll med verdikjedene. Fordi samer og nordmenn i dag er så integrert både økonomisk og språklig, er man ikke klar over at pastoralistenes naturlige økonomiske forståelse er svært ulik den som finnes i dagens markedsøkonomi (Bjørklund & Brantenberg, 1981; Paine, 1994; Bjørklund, 1999). Nettopp fordi samisk reindrift tilsynelatende er så integrert i det norske samfunnet, tar det tid før de av oss som kommer fra en helnorsk bakgrunn, forstår *hvor* forskjellig reindriftens indre økonomiske logikk er fra den norske markedsøkonomiens. Det er nettopp denne ulike logikken som gjør det mulig for reindriften å overleve under ekstreme og svært varierende klimatiske forhold. Den samme økonomiske logikken finnes i alle arktiske områder, og også under andre ekstreme klimatiske forhold, som på toppen av Andesfjellene og i Afrikas tørreste områder. Under planetens mest ekstreme klimatiske forhold har denne tradisjonelle produksjonslogikken vist seg å være markedsøkonomien overlegen.

Den østerrikske økonomen Karl Polanyi (1944, norsk utgave 2012) viser at kapitalismen skiller seg fra denne mer tradisjonelle økonomien – som også norsk reindrift tilhører – gjennom at kapitalismens markedsøkonomi skapte tre «fiktive varer»: penger, arbeidskraft og eiendomsrett til jord (kapittel 8).

I den samiske reindriftens indre organisasjon finnes ikke disse tre «fiktive varene». Her blir arbeid og ressurser fordelt som i en storfamilie. Arbeidskraft blir ikke kjøpt og solgt, og arealer utnyttes gjennom bruksrett i sekvens og type bruk, ikke gjennom eiendomsrett til jord. «Eiendomsretten» utøves som bruksrett i en egen årssyklus, hvor plassering i denne syklusen også avgjør lengden og typen av opphold (Paine, 1964, 1970).

Den grunnleggende økonomiske enheten i reindriften er *siidaen*, det vil si en storfamilie som organiserer drift, slakt og markedsføring av rein (Bjørklund, 1999; Sara, 2011; Jonassen & Kalstad, 2003). I noen situasjoner er vintersiidaen en annen enn sommersiidaen. Det vil si at driftsenheten er tilpasset den størrelsen som er optimal under gitte beiteforhold. Det er viktig å forstå at reindriftens organisasjonsform er fleksibel og hele tiden baserer seg på best mulig utnyttelse av knappe ressurser under stor klimatisk variasjon.

Denne klanbaserte økonomien var lenge det normale utenfor bystatene i Europa. I det vestromerske riket var statsenheten mye løsere enn den etter hvert ble da nasjonalstatene vokste frem i Europa. Etniske grupper – som jøder og samer – som ikke var knyttet til noen bestemt nasjonalstat – kom da etter hvert i konflikt med nasjonalstatene. Fastleggelsen av statsgrenser

i nord i 1751 gjorde at reindriftssamenes årstidsområder ble liggende innenfor ulike stater. Da grensene ble trukket mellom Danmark-Norge og Sverige-Finland, ble reindriftens urgamle rett til å bevege seg mellom nasjonalstatene fastsatt gjennom Lappekodisillen. Dette var et tillegg til grensetraktaten mellom Norge og Sverige (Pedersen, 2006) som sikret rettighetene til de grensekryssende samer i begge land. Dermed kunne flyttingene mellom kyst og furuskogsområdene i innlandet fortsette uhindret av statsgrensene. Denne ordningen gjaldt i vel hundre år. I mellomtiden ble Finland overtatt av Russland i 1809, og lenger øst ble grensen mellom Norge og Russland fastsatt i 1826. Forhandlinger i to tiår med Russland om Lappekodisillens status og den grensekryssende næringsaktiviteten endte med at reindriftssamenes rett til å krysse grensen mellom Finland og Norge med sine flokker ble satt til side i 1852. Den akutte mangelen på vinterbeite som denne grensestengningen resulterte i, skal ha vært en av årsakene til Kautokeinoopprøret samme år (Zorgdrager, 1997).

Jødeparagrafen i Grunnloven fra 1814 kan også ses som et uttrykk for usikkerheten som oppstod mellom en ung nasjonalstat og «nasjonsløse» grupper som jødene på nasjonal grunn. Den samme typen usikkerhet hersker i dagens Norge overfor samene som «nasjonsløse» innenfor rikets grenser. Dette stikker langt dypere enn nordmenn flest er villige til å se, og mange av mytene som omgir reindriften, kan ses på som en bivirkning av de gamle konfliktene mellom nasjonalstater og de gruppene som forble nasjonsløse i opplysningstidens Europa.

Statens forhold til den samiske reindriften har fra gammelt av vært problematisk fordi «en voldsom Tilintetgjørelse af ældgamle Rettigheder»⁵ ikke er mulig av flere grunner, slik Reinbeitekommissjonen av 1857 hevder. På den andre siden ser man at «Nomadelivet forholder sig negativt til det fremskredne Samfundsliv», slik de norske medlemmene i Kommisjon av 1866 uttrykker det (Strøm Bull, Oskal & Sara, 2001, s. 93). Problemene utspiller seg i møtet med statsgrenser og med en voksende jordbruksbosetning. Samer som har holdt reinflokker, har fra gammelt av flyttet med disse over kortere eller lengre avstander gjennom faste, årstidsegnete beite- og leveområder. Utnyttelsen av egne rein har skjedd i kombinasjon med jakt, fangst og øvrig ressursutnyttelse. For det meste har de vært selvforsynte, men har også handlet til seg andre nødvendige varer og utstyr på de ulike ting- og markedsplasser og også drevet byttehandel med folk som hadde en annen type næringstilpasning.

Grensestengingen i 1852 er bakgrunnen for reinbeiteloven av 1854 (Strøm Bull, Oskal & Sara, 2001, s. 57), som tok sikte på å frede de tidligere senhøst- og vintersbeitene på norsk side av grensen til vinterbeiting. Dette var den spede begynnelsen til distriktsinndeling og dato-festede beitetider som system for å regulere og forvalte reindriften. Reindriftssiidaene, på sin side, fortsatte ennå i mange tiår med å krysse grensen med sine flokker. Dette skjedde enten med omgåelse av forbudet mot grensekryssing gjennom formelt å registrere seg som svensk statsborger eller rett og slett med å bryte forbudet og risikere russisk beslag av en tiendedel av flokken (Sara, 2006). Det er ikke gjort i en håndvending å tilpasse seg en ny årssyklus innenfor statsgrensene. Imens vendte myndighetene igjen oppmerksomheten mot hensynet til det voksende jordbruket og det konfliktfylte forholdet mellom jordbruket og reindriften forbundet med den skade som reinens beiting og tråkking angivelig påførte jordbruket. Etter flere utredninger siden 1840-tallet endte man med å lovfeste distriktsinndeling, plikt til å melde flytting til distrikt, valg av leder og nestleder for distriktet og distriktmedlemmenes fellesansvar for å erstatte skade forårsaket av rein innenfor distriktet. I Finnmark var det problemet med grensestenging, mens

det lenger vest var hensynet til jordbruket som var utgangspunktet for dannelsen av systemet med reinbeitedistrikter. Med «Fælleslappeloven» av 1883 og «Tilægslappeloven» av 1897 ble distriktssystemet i Norge fastlagt vest og sør for Finnmark, mens loven av 1888 vedrørende reindriften i Finnmark bare ga en løselig fastsetting av adskilte beiteområder der (Berg, 1994).

Frem til 1930 tilpasset reindriftssiidaene i Finnmark seg etter hvert en årssyklus der de tidligere vinterbeitene på finsk side ikke inngikk. Dette skjedde i tråd med reindriftssamenes egen rettsforståelse (Solem, 1933, s. 190). Reindriftsloven av 1933 var den første som gjaldt for reindriften i hele landet. I det store og hele videreføres her organisering og administrative ordninger som allerede var etablert utenfor Finnmark (Berg, 1994). Med fylkesmannens forordning av 1934 ble systemet med mindre sommerbeitedistrikter og store vinterhalvårsdistrikter som innbefattet hele reinsogn, innført. I loven var det ingen bestemmelser som regulerte forholdene internt mellom grupper av reineiere eller siidaer i distriktene. I forarbeidene fremgår det at man her viste til reindriftssamenes egne sedvaner og adgang til selvstyre i saker som angår kun interne forhold. Det var hensynet til eksterne interesser som legitimerte behov for regulerende bestemmelser og forskrifter (Strøm Bull, Oskal & Sara, 2001, s. 236). Den daglige reindriftsutøvelsen ble fortsatt drevet i tråd med reindriftssamenes egne kunnskaper, praksiser og det system av arealfordeling som hadde satt seg etter grensestengingen.

Andre halvdel av 1970-tallet førte med seg næringsavtale med staten, ny reindriftslov og sterk oppbygging av det administrative apparatet. Reinbeitedistriktssystemet ble videreført, områdestyrer med politisk utnevnte medlemmer erstattet tidligere lappfogder i reinsognene, og man fikk også et reindriftsstyre som faglig organ for reindriften i hele landet. I tillegg ble driftsenheten innført – en ordning med konsesjon til å drive selvstendig reindrift som etter søknad gis av områdestyret. Økonomisk støtte via næringsavtalen skulle ytes til reinbeitedistriktene og driftsenhetene. Så å si alt av økonomiske virkemidler ble knyttet til kjøttproduksjonen. Det administrative apparatet gikk i gang med å samle inn utvalgt materiale og lage statistikker som datagrunnlag for utforming av norsk reindriftspolitik.

Samtidig var myndighetenes rettsoppfatning at reindriftssamenes rett til reindrift var en kollektiv rett for samene som folk og «en næringsadgang som det temmelig fritt kunne reguleres» (Ravna, 2008, s. 368, s. 372). Det daglige arbeidet med reinflokker ble fortsatt utført i tråd med tidligere tradisjoner knyttet til siidaene, men var totalt fraværende i det offisielle bildet av samisk reindrift og dens forvaltning. Blant reindriftssamene, særlig i Finnmark, kom det etter hvert til uttrykk en bred misnøye med driftsenhets- og distriktssystemet og forvaltningens forståelse av felles beiterett innenfor reinbeitedistrikt.

Et nytt lovutvalg ble oppnevnt i 1998 med mandat til å gjennomgå reindriftsloven med sikte på endring av bestemmelser som gjaldt styring og forvaltning av reindriften og interne forhold i reindriften (NOU 2001: 35). Utvalget foreslo endringer som i stor grad anerkjenner siidaens sentrale rolle og rettigheter i utøvelsen av reindrift. Driftsenheten endres til siidaandel, en ansvarlig enhet knyttet til siidaen og dens styring av nyetableringer. Distriktssystemet beholdes, men her forutsettes at det fortrinnsvis skal være distrikter som innbefatter hele årssyklusen i reindriften, og videre at distriktsstyrene utarbeider bruksregler i samarbeid med siidaene i distriktet og i tråd med deres tradisjoner, sedvaner og rettigheter. Den nye reindriftsloven ble vedtatt i 2007 med disse bestemmelsene. Etter dette har imidlertid ikke myndighetene brydd seg om å gjennomføre omorganiseringen av distriktssystemet, men heller satt inn ressurser på å