



Norwegian University of Life Sciences
Department of International Environment
and Development Studies, Noragric
Faculty of Landscape and Society

Philosophiae Doctor (PhD)
Thesis 2018:87

Conflicting knowledges, competing worldviews: Norwegian governance of Sámi reindeer husbandry in West Finnmark, Norway

Motstridende kunnskap, konkurrerende verdensbilder: Norsk forvaltning av samisk reindrift i Vest-Finnmark, Norge

Kathrine Ivsett Johnsen

Conflicting knowledges, competing worldviews: Norwegian governance of Sámi reindeer husbandry in West Finnmark, Norway

Motstridende kunnskap, konkurrerende verdensbilder:
Norsk forvaltning av samisk reindrift i Vest-Finnmark, Norge

Philosophiae Doctor (PhD) Thesis

Kathrine Ivsett Johnsen

Norwegian University of Life Sciences
Faculty of Landscape and Society
Department of International Environment and Development Studies (Noragric)

Ås 2018



Thesis number 2018:87
ISSN 1894-6402
ISBN 978-82-575-1555-3

Summary

This thesis contributes to the field of political ecology by presenting an empirically driven analysis of the power dynamics between the state and Sámi reindeer herders and the knowledge systems that inform the governance of reindeer husbandry. The phenomenon studied consists of the actors' competing accounts of what reindeer husbandry *is* and what it *ought* to be. This phenomenon is addressed through four research questions:

1. What values and knowledge systems inform the actors' presentations about reindeer husbandry?
2. What are the actors' presentations of the 'proper' management of reindeer, herders and land?
3. How do the actors influence and claim authority in decision-making concerning reindeer husbandry?
4. How does the state's governance of reindeer husbandry affect power relations among the actors?

The research was qualitative. The core data have been collected from in-depth interviews and informal conversations with herders and government officials in the 2012–2015 period. One of the case studies of the thesis was based on participatory research. The study has also been informed by direct observations of meetings between the actors and written sources such as government documents, letters between the actors and scientific publications.

The study used a grounded theory approach to conceptualise the information that was collected. It engages the concepts of *governmentality*, *weapons of the weak*, *politics of belonging* and *political ontology* – concepts that were useful in the analysis of how policies meet practice, and how state regulations affect power relations between the state and herders, as well as within the herding community.

The geographical scope of the study is West Finnmark, in the far north of Norway. This is the largest reindeer-herding region in terms of numbers of reindeer and herders.

For more than a century, the Norwegian state has been concerned that there are ‘too many reindeer’ and ‘too many herders’ in West Finnmark. The state has therefore used regulations and incentives since the late 1970s to rationalise reindeer husbandry to make it economically efficient. Since 1992, sustainability has been an added objective. To make decision-making more effective, new policies were introduced in 2007 to strengthen the aspect of self-governance within reindeer husbandry. At the same time, it also increased the state’s capacity for sanctioning unwanted herding practices. Although the rationalisation policies have been in place for 40 years, government officials state that this objective has not been met. West Finnmark has specifically been identified as a region where herding practices continue to be irrational. At the same time, the region faces an increasing number of land-use conflicts between reindeer herders and other interests such as mining, wind power and hydropower installations, and roads and other types of urban development. The state’s destocking efforts and the land-use conflicts form the backdrop of the study.

The thesis is built on four separate, but interrelated papers. They explore the actors’ narratives about decision-making related to reindeer husbandry, techniques for governing and being governed. The papers also report on the conflicting knowledge systems and competing worldviews that inform the actors’ presentations about ‘proper’ management of reindeer, herders and the land on which reindeer husbandry depends. Further, the papers explore the power structures that affect the actors’ ability to present their accounts and their ability to be understood by society at large. They examine how the actors describe the decision-making processes, explain their own actions, and claim authority.

The study shows that the herders and government officials hold different and competing narratives about destocking and land-use decisions. However, one collective actor – the government officials – holds more economic and discursive power to legitimise its presentation. Thus, their narrative is perceived as objective and rational, while the herders’ counternarratives are labelled subjective and opportunistic. Further, the actors have unequal access to arenas for promoting their

stories. The government officials' narratives are repeated in Parliament and by the media and society; the counternarratives are almost invisible in the public debate. Moreover, the persistent dominant narratives have established an undisputed *truth* about Sámi reindeer herders – that the herders are overstocking the range to maximise their personal benefits and that reindeer husbandry is a bottleneck for the economic development of Finnmark.

The thesis identifies four 'techniques of power' – discipline, neoliberal rationality, sovereign power and truth – used by the state to stimulate 'rational' herding practices, together with the techniques of resistance used by the herders to hamper the implementation of the rationalisation policies in West Finnmark. The analysis reveals the forms of resistance that the herders use daily to maintain control of their own livelihoods and practices. A common strategy is to partly adopt and partly avoid state regulations. Individual responses to the rationalisation are determined by personal desires and capacity, as well as relationships with and the behaviour of fellow herders.

The thesis argues that the state governance of reindeer husbandry promotes herding practices that are primarily based on Western knowledge and the Western way of understanding the world. The governance regime is in conflict with traditional Sámi reindeer-herding knowledge and worldviews. Despite 40 years of attempting to transform reindeer husbandry by means of policies, the Sámi worldview continues to influence the herders' understanding of the relationship between humans, reindeer and nature and how this relationship should be governed. The conflicting knowledge systems and competing worldviews about what reindeer husbandry is and ought to be undermine the identity and rights of the herders.

The state's attempts to control the Sámi reindeer husbandry skews the power relations between the state and the herders to the benefit of the state, and it creates winners and losers within the Sámi herding community. The Sámi herders' ability to engage in reindeer husbandry and claim the right to land has become dependent on their success in adapting to a Norwegianised form of reindeer husbandry.

Sammendrag (Norwegian summary)

Denne avhandlingen bidrar til feltet politisk økologi ved å presentere en empirisk drevet analyse av maktforhold mellom staten og samiske reineiere, og av kunnskapssystemene som ligger til grunn for reindriftsforvaltning. Fenomenet som undersøkes består av aktørenes (reineierne og staten) motstridende narrativer (fortellinger) om hva reindrift *er* og hva det *burde være*. Fenomenet utforskes gjennom fire forskningsspørsmål:

1. Hvilke verdier og kunnskapssystemer ligger til grunn for aktørenes narrativer om reindrift?
2. Hvordan forstår aktørene 'god' forvaltning av rein, reineiere og beiteland?
3. Hvordan påvirker aktørene beslutningsprosesser for reindrift, og hvordan styrker de sin egen legitimitet i prosessene?
4. Hvordan påvirker den statlige styringen av samisk reindrift maktforholdet mellom aktørene?

Forskningen var kvalitativ. Dataene kom i hovedsak fra dybdeintervjuer og uformelle samtaler med reineiere og myndigheter i årene 2012–2015. En av casene i avhandlingen var basert på deltakende forskning. Studien bygget også på observasjoner av møter mellom aktørene og skriftlige kilder som offentlige dokumenter, brevkorrespondanse mellom reineiere og myndighetene og vitenskapelige artikler.

Studien brukte *grounded theory* (empiribasert teoriutvikling) som tilnærming for å konseptualisere dataene som ble samlet inn. Forskningen dro veksler på begreper som *governmentality* (styringsmentalitet), *resistence* (motstand), *politics of belonging* (tilhørighet) og *political ontology* (politisk ontologi) – konsepter som var nyttige i analysen av hvordan politikk møter praksis, og hvordan statlig forvaltning påvirker maktforholdet mellom staten og reineiere, samt maktforholdet innad i reindriften.

Det geografiske fokuset for avhandlingen er Vest-Finnmark. Dette er den største reindriftsregionen i Norge i antall rein og reineiere. I mer enn et århundre har den

norske staten vært bekymret for at det er 'for mange rein' og 'for mange reieiere' i Vest-Finnmark. Og siden slutten av 1970-tallet har staten brukt ulike forskrifter og subsidieordninger for å rasjonalisere reindriften og gjøre den økonomisk effektivt. Siden 1992 har også bærekraft vært et uttalt politisk mål. For å gjøre beslutninger mer effektive, la reindriften av 2007 til rette for internt selvstyre i reindriften, samtidig som den også innførte nye sanksjonsbestemmelser for å håndtere uønsket praksis blant reieierne.

Rasjonaliseringspolitikken har eksistert i 40 år, men ifølge myndighetene har målet om rasjonell reindrift ikke blitt oppfylt. Spesielt Vest-Finnmark blir presentert som en region som forsetter å ha et for høyt reintall. Samtidig står denne regionen overfor et økende antall arealbrukskonflikter mellom reindrift og annen type arealbruk som gruvedrift, vindkraft og vannkraft, veier og andre typer infrastruktur. Statens tiltak for å redusere antall rein og arealkonflikter utgjør bakteppe for denne avhandlingen.

Avhandlingen er basert på fire individuelle, men relaterte forskningsartikler. Disse undersøker aktørenes narrativer om beslutningsprosesser knyttet til reindrift, styringsteknikker og teknikker som brukes for å motstå å bli styrt. Artiklene beskriver også de motstridende kunnskapsformene og konkurrerende verdensbildene som ligger til grunn for aktørenes narrativer om 'god' forvaltning av rein, reieiere og beiter. Videre ser artiklene på maktstrukturer som påvirker aktørens evne til å kommunisere sine narrativer og til å bli forstått av storsamfunnet. De undersøker hvordan aktørene beskriver beslutningsprosesser, forklarer sine egne handlinger og hvordan de styrker sin egen legitimitet i prosessene.

Studien viser at reieiere og myndighetene har ulike og motstridende narrativer om reintallsreduksjonen og beslutninger om arealbruk. Men én av aktørene – myndighetene – har mer økonomisk og diskursiv makt til å fremme og legitimere sine historier. Således blir deres framstillinger oppfattet som objektive og rasjonelle, mens reieierens narrativer blir oppfattet som subjektive og opportunistiske. Aktørene har også ulik tilgang til arenaer for å fremme sine historier. Myndighetenes narrativer blir

gjentatt i Stortinget, i media og blant folk flest, mens reineiernes narrativer er bortimot usynlig i den offentlige debatten. Seiglivetheten til de dominerende narrativene er med på å etablere disse som ubestridte sannheter om samisk reindrift – nemlig at reineiere bygger opp reinflokkene for å maksimere egen profitt og dermed nedbeiter vidda, og at reindriften er en flaskehals for Finnmarks økonomiske utvikling.

Denne avhandlingen identifiserer fire 'maktteknikker' – disiplin, økonomiske insentiver, suveren makt og sannhet – som staten bruker for å stimulere til en 'rasjonell' reindrift, samt reineierne motstand mot rasjonaliseringspolitikken i Vest-Finnmark. Analysen viser hvordan reineierne bruker ulike former for motstand for å opprettholde kontroll over sin egen reindriftsutøvelse og levevei. En vanlig strategi er å delvis oppta og delvis unngå statlige beslutninger. Reineieres individuelle respons på rasjonaliseringen er imidlertid avhengig av egne ønsker og behov, samt forhold til andre reineiere og responsen deres.

Avhandlingen viser at statens styring av reindriften fremmer en reindriftspraksis basert på vestlig kunnskap og et vestlig verdensbilde. Dette styringsregime er i konflikt med tradisjonell samisk reindriftskunnskap og verdensbilde. Til tross for 40 år med politikk for å endre reindriften, fortsetter likevel et samisk verdensbilde å påvirke reineiernes forståelse av forholdet mellom mennesker, rein og natur, samt hvordan dette forholdet bør styres. Men de motstridende kunnskapssystemene og konkurrerende verdensbildene på hva reindrift er og burde være undergraver reineiernes identitet og rettigheter.

Den statlige styringen av samisk reindrift forskyver maktforholdet mellom staten og reineierne til fordel for staten, og den skaper vinnere og tapere i den samiske reindriften. Samiske reineieres mulighet for å drive med rein og hevde en rett til beitearealene er betinget av deres evne til å tilpasse seg en 'fornorsket' reindrift.

Čoahkkáigeassu (Northern Sámi summary)

Dát dutkkus lea buvttá politihkalaš ekologijjasuorgái dan bokte ahte ovdanbukta empiralaš analiisa fápmodilis gaskal stáhta ja sámi boazoeaiggádiid, ja máhttuvuogádagain, mat leat vuodđun boazodoallohálldašeamis. Fenomena mii guorahallojuvvo leat gilvaleaddji mitalusat maid aktevrrat (boazoeaiggádat ja stáhta) geavahit go čilgejit mii boazoealáhus *lea* ja mii dat *galggašii leat*. Fenomena guorahallojuvvo njeallje dutkangažaldaga bokte:

1. Makkár árvvut ja máhttuvuogádagat leat vuodđun aktevrraid mitalusaide boazoealáhusa birra?
2. Movt aktevrrat oidnet mii lea “buorre” hálldašeapmi das mii guoská bohccuide, boazoeaiggádiidda ja guohtuneatnamiidda?
3. Mo váikkuhit aktevrrat mearridanproseassaide boazoealáhusa dáfus ja mo nannejit sii autoritehtaset?
4. Mo váikkuha stáhtalaš boazoealáhusa stivrejupmi fápmodillái aktevrraid gaskka?

Dutkan lea kvalitatiivvalaš. Dieđut leat čohkkejuvvon vuosttažettiin čiekŋalis jearahallamiid ja eahpeformálalaš sagastallamiid bokte boazoeaiggádiiguin ja eiseválddiiguin 2012-2015 áigodagas. Okta oassi dutkamis lea vuodđuduvvon oassálasti dutkamuša ala. Dutkosis geavahuvvojit maid observeremet aktevrraid deaivvademiin, almmolaš dokumeanttat, reivvet ja čálašeamit boazoeaiggádiid ja eiseválddiid gaskka, dieđalaš artihkkalat ja eará čálalaš gáldut.

Dutkkus geavaha *grounded theory* (vásáhusvuđot teorijjaovdáneami) lahkonanvuohkin ásahan dihte doahpagiid čohkkejuvvon dieđuin. Dutkan ávkástallá doahpagiid nugo *governmentality* (stivrenmentalitehta), *resistence* (vuosteháhku), *politics of belonging* (gullevašvuohta) ja *political ontology* (politihkalaš ontologiija) – doahpagat mat ledje ávkálačča analyseremis das mo politihkka deaivvada práksisiin, ja mo stáhta hálldašeapmi váikkuha fápmodillái stáhta ja boazoeaiggádiid gaskkas, ja maid boazoealáhusa siskkildas fápmodillái.

Dutkosa geográfalaš fokus lea Oarje-Finnmárku. Dát lea stuorámuš boazodoalloguovlu boazo- ja boazoeaiggádiid loguid dáfus. Badjel 100 jagi lea norgga stáhta fuolastuvvan ahte Oarje-Finnmárkkus leat “beare ollu bohccot” ja “beare ollu boazoeaiggáda”. Ja loahpageahčen 1970-logu rájes lea stáhta geavahan iešguđetlágan lánkaásahusaid ja movttiidandoaimmaid rationaliseret boazoealáhusa ja dahkat dan ekonomalaččat beaktileabbon ja – 1992 rájes – maddái dahkat ealáhusa bistevažžan. Dahkan dihte politihkalaš mearrádusaid beaktileabbon, heivehuvvui 2007 boazodoallolágas siskkáldas iešmearrideapmi boazoealáhussii, seammás go áсахuvvui odđa ráŋggáštanmearráduš, mii gieđahallá sávakeantes práksisiid boazoeaiggádiid gaskka. Rationaliserenpolitihkka lea guston 40 jagi, muhto eiseválddiid mielde eai leat joksan mihttu oažžut rašuvnnalaš boazoealáhusa. Earenoamážit ovdanbukto Oarje-Finnmárku guovlun gos ain leat “beare ollu bohccot”. Seammás lassánit dán guovllus eanet ja eanet areálariiddut boazoealáhusa ja eará areálageavaheami gaskka, nugo ruvkedoaimmat, bieggamillot ja čáhcefápmu, luottat ja earálágan infrastruktuvra. Stáhta doaimmat unnidit boazologu ja areálariidduid leatge dutkamuš duogážin.

Dutkkus lea vuodđuduvvon njeallje individuála, muhto dutkanguoski artihkkaliid ala, mat dutket aktevrraid mitalusaid mearridanproseassaid birra mat leat čadnon boazoealáhussii, stáhta stivrengugiid ja boazoeaiggádiid práksisiid birra vuostálastit ahte stáhta sin stivre, vuostálasti máhtuid ja gilvaledji máilmmigovaid birra, mat leat vuodđun aktevrraid mitalusaide dasa mii lea “buorre” hálddašeapmi bohccuid, boazoeaiggádiid ja guohtoneatnamiid dáfus. Viidáset guorahallá dutkan fápmovuogádagaid, mat váikkuhit aktevrraid návccaide ovdanbuktit mitalusaideaset, ja návccaide oažžut stuoraservodaga sin ipmirdit. Dutkan guorahallá mo aktevrrat govvidit mearridanproseassaid, čilgejit doaimmaideaset ja mo sii nannejit iežaset autoritehta.

Dutkan čájeha ahte boazoeaiggádiin ja eiseválddiin leat goabbatlágan ja gilvaledji mitalusat boazologu unnideami ja areálageavaheami mearrádusaid birra. Nuppi aktevrras – eiseválddiin – lea eanet ekonomalaš fápmu ja stuorat vejolašvuohta ovddidit ja duodaštit mitalusaideaset. Dainna lágiin ipmirduvvojit sin mitalusat

objektiivvalažžan ja ulbmillažžan, dan ektui go boazoeaiggádiid mitalusat ipmirduvvojit subjektiivvalažžan ja opportunisttalažžan. Aktevrain leat maiddái goabbatlágan vejolašvuohta beassat arenaide gos sáhttet ovddidit mitalusaideaset. Eiseválddiid mitalusat geardduhuvvojit Stuoradikkis, medias ja eanas olbmuid gaska, dan ektui go boazoeaiggádiid molssaevttolaš mitalusat eai bálljo oidno almmolaš digaštallamiin. Ráđđedeaddji mitalusat, maid lea váttis jávkadit, leat mielde ásaheamen dáid biehttálkeahes duohtavuohtan sámi boazoealáhusa birra – namalassii ahte boazoeaiggádat stuoridit ealuideaset oažžun dihte alcces eanemus dietnasa ja danin guorbbadit duoddariid, ja ahte boazoealáhus lea hehttehussan Finnmárkku ekonomalaš ovdáneapmái.

Dát dutkkus identifisere njeallje “fápmovuogi” – disipliidna, ekonomalaš movttiidandoaimmat, ollisválddalaš fápmu ja duohtavuohta – maid stáhta geavaha stimuleret “rašuvnnalaš” boazoealáhussii, ja mállet maid boazoeaiggádat geavahit eastadit stáda beaktilis rationaliserenpolitihka čádaheami Oarje-Finnmárkkus. Analiisa čájeha mo boazoeaiggádat geavahit iešguđet vuostaldanvugiid beassat doalahit kontrolla iežaset boazoealáhuslágis ja eallinvuogis. Dábálaš strategiija lea belohakkii čuoovvilit ja belohakkii garvit stáhta mearrádusaid. Boazoeaiggádiid individuála responsa rationaliseremii lea dattege čadnon sin iežaset sávaldagaide ja dárbbuide ja maiddái oktavuodaide eará boazoeaiggádiiguin ja sin responsaide.

Dutkkus čájeha ahte stáhta boazodoallostivrejupmi ovddida práksisa man vuodđun lea oarjemáilmmi máhttu ja máilmmigovva. Stáhta stivren- ja ráđđenvuogis lea vuostálasvuohta sámi árbevirolaš boazoealáhusmáhttui ja máilmmigovvii. Vaikko 40 jagi lea leamaš politihkka mii lea geahččalan rievdadit boazoealáhusa, de sámi máilmmigovva joatká váikkuhit boazoeaiggádiid ipmárdusa olbmuid, bohcco ja luonddu gaskavuhtii ja mo dát gaskavuohta berrešii stivrejuvvot. Muhto vuostálasti máhttovuogádagat ja gilvaleaddji máilmmigovat das mii boazoealáhus *lea* ja *galggašii leat*, goarida boazoeaiggádiid identitehta ja vuoigatvuodaid.

Nu movt stáhta stivre sámi boazoealáhusa, de sirddiha dat fápmogaskavuoda stáhta ja boazoeaiggádiid gaska ovdamunnin stáhtii, ja dat dagaha sámi boazoealáhussii vuitiid ja vuoittuháliid. Sámi boazoeaiggádiid vejolašvuodát bargat bohccuiguin ja gáibidit vuoigatvuodaid guohtuneatnamiidda eaktuduvvo dasa movt sii nagodit heivehit iežaset “dáruiduvvan” boazodollui.