

# Bærekraftig fiskeri, governance og tid

- en undersøkelse av lokalsamfunnsperspektiver på hva en fremtidig fiskeriregulering kan innebære

Masteroppgave i samfunnsgeografi

Ronya Reitan Solberg  
2022

Institutt for Geografi  
Universitetet i Bergen

*For space to be open, the future must be open too.*  
(egen tolkning etter Massey, D., 2005, s. 12)

## Sammendrag

Fiskeriforvaltning gjør langt mer enn å bare regulere bestemte bestander av fisk, men påvirker og påvirkes av ulike endringsprosesser og aktører i samfunnet. Samtidig vil ulike aktører ha ulike problemforståelser, som får komplikasjoner for hvilke løsninger som ses på som og følgelig hva styringen av ressursene inneholde for å komme overordnede mål om bærekraft i møte, og hvilke responser aktører mobiliserer til vil avhenge av hva som blir ansett som definerende drivere for endring. Hvordan endres så perspektivet på et sentralt verktøy innen nasjonal fiskeriforvaltning hvis man tar utgangspunkt i et lokalsamfunn som tradisjonelt sett har levd av og med fiskeri? Ved hjelp av teoretiske begreper innen kompleksitets- og governanceteori viser jeg at fiskeriforvaltning inngår i et komplekst system og har et relasjonelt forhold til de elementene som former den og formes av den. Mehamn i Gamvik kommune på Nordkynhalvøya i Troms og Finnmark (tidligere Finnmark) er det geografiske utgangspunktet for studien, hvor virkninger av fiskeripolitikken antas å utspille seg ettersom Finnmark (nå Troms og Finnmark) er det mest fiskeriavhengige fylket vi har (Holm, 2014, s 440). Mehamn er historisk nært knyttet til fiske både kulturelt, sosialt og økonomisk, som gjør at utviklingen i næringen de siste tiårene skaper usikkerhet rundt fremtiden i kommunen og i lokalsamfunnet (Gamvik kommune, 2020). Som sammenligningsgrunnlag undersøker jeg fremtidsnarrativet i den siste gjennomgangen av kvotesystemet i Meld. St 32 (2019-2019) - kalt kvotemeldingen.

Jeg viser at fordelingsnøkkelen som kvotesystemet står for har iboende verdier og motsetninger som gjør at bærekraftsperspektivet forvitrer, og at dagens forvaltningspolitikk også er en politikk som genererer sosiale forskjeller gjennom privatisering av en allmenning. Målet med oppgaven er å belyse og dermed bidra til å forstå relasjonene mellom dagens nasjonale fiskeripolitikk og lokal stedsutvikling gjennom å undersøke narrativer om fremtiden forankret i nasjonale fiskeripolitiske dokumenter og perspektiver i lokalsamfunnet Mehamn. Studien er ment som et bidrag til tverrfaglig forskning på ressursforvaltning. Funnene viser at problemforståelsen i kvotemeldingen er forankret i en ideologisk diskurs med nyliberale trekk, som har stor påvirkning på det nåværende og fremtidige handlingsrommet. Den bidrar samtidig til å usynliggjøre verdier og fremtidsvisjoner forankret i lokalsamfunnet, som kan ha stor betydning for fremtidige bærekraften for fiskeri og lokalsamfunn. Det utgjør både en økologisk og politisk risiko, og jeg avslutter med å tilråde økt oppmerksomhet mot de sosiale konsekvensene av en slik fremtidspolitik. Ved å se torsk som en komponent i et komplekst sosio-økologisk system, vil den uunngåelige usikkerheten rundt konsekvensene av forvaltningen gjøre ressurskontroll til et mindre fremtredende aspekt, og de sosiale konsekvensene av en bioøkonomisk rasjonalitet mer betydelige.

## Abstract

Governance of fisheries affects more than just regulating stocks, but affects and is affected by different processes of change and actors in society. At the same time, different actors will have different perspectives on what a future fisheries governance should account for and include to meet the overarching goals of sustainability, and what responses the actors mobilise for will also depend on what is considered as drivers for change. How is the perspective on a particular tool in national fisheries governance changed seen from a community that has lived off and with fishery for generations? By applying theoretical concepts within complexity and governance theory, I will show that fisheries governance takes part of a complex system and its relational connections to the elements that shapes it, and is shaped by it. The case study area is Mehamn in Gamvik municipality where impacts of fisheries governance is expected to take place, as the region is the most fishery dependent in Norway. Mehamn is historically closely related to fishery culturally, socially and economically, making the development in the industry to cause insecurity about the future in the local community. As a basis of comparison, I examine the future narrative in resolution 32 (2018-2019) *Kvotemeldingen*. I show that the distribution strategy that the quota system represents, contains various inherent values and contradictions that disintegrates the sustainability perspective, and that it contributes to social inequality and ecological risk through privatisation of a commons. The goal of the thesis is to shed light on and better understand the relational nature between resource management and place development by examination of future narratives in a national policy document and in the community. The study is meant as a contribution to interdisciplinary research on resource management. Findings show that the problem framing in *Kvotemeldingen* has ideologically rooted discourse with neoliberal features, which may have considerable influence in present and future scope of action. The narrative also contributes to cover up values and alternative future narratives, that may have considerable risks for future ecological and social sustainability by precluding community participation in the policy process. I conclude by suggesting increased attention to the social consequences of such future politics. By seeing fish and communities as connected in a complex socio-ecological system, the inevitable uncertainty in these systems will make resource control less prominent, and the social implications and values of a bio-economic rationality a bigger concern.

*Keywords: fisheries governance, future narratives, community, Socio-economic systems, complexity, relationality, commons*

## Innholdsfortegnelse

Bærekraftig fiskeri, governance og tid .....	1
- en undersøkelse av lokalsamfunnsperspektiver på hva en fremtidig fiskeriregulering kan innebære .....	1
Sammendrag .....	3
Abstract .....	4
1 Introduksjon.....	1
1.1 Bærekraftig fiskeri, politisk handling og tid - hvor er vi på vei? .....	1
FNs havforskningstiår for bærekraftig utvikling .....	4
Guide til videre lesning .....	5
1.2 Studiens mål og problemstillinger.....	5
Problemstilling og forskningsspørsmål .....	6
2 Det moderne havlandet .....	7
2.1 Den blå akselerasjonen .....	9
2.2 Industrialisering og privatisering - slutten for fiskeriavhengige lokalsamfunn?.....	10
Kystparadokset .....	11
3 Case: Mehamn .....	13
3.1 Befolkning og identitetsmarkører.....	13
3.2 Geografisk kontekst .....	16
Kystperiferien og den tause ulikheten.....	16
3.3 Historisk kontekst og konflikter .....	18
4 Den norske kvotepolitikken .....	20
4.1 Juridisk forankring .....	21
4.2 Kvotesystemets oppbygging i korte trekk.....	22
4.2.1 Kvote-transaksjoner, strukturkvoteordningen og distriktskvoter .....	25
4.3 Historiske og diskursive endringer i fiskeripolitikken .....	26
Markedsvending og statlig styring .....	28
Internasjonale avtaler.....	29
4.4 Nye konflikter og kritikk av kvotesystemet - legitimitet og rettferdighet.....	30
4.4.1 Legitimitet .....	30
4.4.2 Rettferdighet .....	33
5 Teoretisk ramme og analytiske begreper .....	33
5.1 Ontologisk og epistemologisk utgangspunkt .....	34
Kunnskap - objektivt eller situasjonsbestemt konstruksjon? .....	34

5.2 En tverrfaglig tilnærming til spørsmål om naturressurser .....	35
5.3 Ressurspolitikk som fremtidspolitikk .....	36
5.3.1 Narrativer om fremtiden .....	36
5.4 En relasjonell stedsforståelse .....	38
5.5 Analytiske begreper .....	40
Kompleksitet .....	40
Temporalitet .....	41
Governance .....	44
Makt .....	47
Sosio-økologiske systemer .....	48
Lokalsamfunn/communities .....	50
Allmenningen - og dramaet om den .....	52
6 Metode .....	53
Et <i>mixed-methods</i> forskningsdesign .....	54
Utvalg .....	55
6.1 Intervju .....	57
6.2 Fremtidsverksted .....	58
6.3 Narrativ dokumentanalyse .....	62
POLiFRAME .....	63
Melding til Stortinget .....	64
6.4 Observasjon .....	65
6.5 Kritisk refleksivitet og etiske problemstillinger .....	66
7 Resultater og analyse .....	68
7.1 Opplevelser og håndtering av en næring i endring .....	69
Alternativer, men ikke tilstrekkelig? .....	69
"Vi blir jo verna ihjel" .....	70
Kapasitet til å håndtere fremtiden .....	71
Fremmedgjøring i fiskeripolitiske spørsmål .....	72
Usikker fremtid - kollektiv nevrotisisme .....	73
7.1 Fiskere .....	77
Overvåkning og kontroll .....	78
Redskap er ikke uvesentlig .....	79
Verdier i lokalsamfunnet - fra bredt sosialt ansvar til individuelle hensyn .....	80
Mehamnmodellen - et eksempel på multi-levelled governance .....	83
7.2 Narrativ rammeanalyse av Kvotemeldingen .....	84
7.2.1 Førsterangs problemer og systemiske utilstrekkeligheter .....	84

Allmenning eller økonomisk ressursgrunnlag .....	87
7.2.2 Fremtidsbilde og scenarier for endring.....	88
7.2.3 Fakta og bevis .....	91
7.2.4 Et sammenhengende narrativ? .....	93
7.3 Å lage en framtid i lokalsamfunnet .....	106
8 Overordnet relevans og videre forskning .....	109
8.1 Havets materielle attributter - hva kan vi kontrollere? .....	112
8.2 Lokalsamfunnene - reaksjonære krefter eller nøkkelrolle i bærekraftig omstilling? .....	114
8.3 En alternativ fremtidsrettet politikk for bærekraft.....	115
8.4 Konkluderende ord .....	118
9 Referanser.....	121
10 Vedlegg .....	130
Vedlegg 1: Powerpoint-slides fra fremtidsverksted .....	130
Vedlegg 2: rammeanalyse POLiFRAME.....	131
Vedlegg 3: Fremstidsverksted .....	132
Vedlegg 4: Intervjuguide.....	138
Vedlegg 5: Samtykkeerklæring.....	139

## Forord

Det er litt absurd, litt vemodig og ganske befriende å nå skulle levere denne oppgaven. Det har kanskje heller ikke helt gått opp for meg ennå. Å komme hit har kostet mye, men det har også vært en prosess hvor jeg har vokst masse, både akademisk og personlig. Samtidig har verden gjennomgått en global pandemi og krig har vendt tilbake til Europa, og det har påvirket og påvirker oss alle. Hvem vet hvilke konsekvenser det kan få i tiden fremover.

Det er mange som bør takkes. Først og fremst vil jeg takke alle i Mehamn og Gamvik for å ta så varmt imot meg mens samfunnet fortsatt var underlagt smittevernrestriksjoner. Denne oppgaven kunne ikke blitt til uten dere. Så vil jeg rette en stor takk til Knut for samarbeidet og for all hjelp og positiv driv som veileder. Tusen takk! Takk også til miljøet på Institutt for geografi og CET, hvor jeg har tilbrakt det meste av tiden som masterstudent. Det er motiverende og inspirerende å omgås så dyktige og gode mennesker. Og takk til Roger, for oppløftende inputs og absurde YouTube-videoer når jeg trenger akkurat det.

Så må jeg selvfølgelig sende litt ekstra kjærlighet til Ladegårdgaten 43 og alle dere som har delt middager, fester, pils, dansekvelder, skiturer og joggeturer med meg. Dere vet hvem dere er. Det hadde selvsagt ikke latt seg gjøre uten dere! Og takk til familien i Trondheim for støtten og for å være en del av den jeg er.

Ronya Reitan Solberg  
Bergen, 16. Mai 2022



# 1 Introduksjon

## 1.1 Bærekraftig fiskeri, politisk handling og tid - hvor er vi på vei?

Samtidig som det ventes vekst i verdiskapningen knyttet til havet og marine ressurser, skjer det noe langs kysten i Norge som både kan åpne opp nye perspektiver og muliggjøre ulike fremtider for kystnære lokalsamfunn. Både Norges og verdens kystsamfunn står overfor store utfordringer og vil vente transformative endringer i møte med globale prosesser som klimaendringer, urbanisering og industrialisering, en intensivering innen akvakultur og ekspansivt fiske (Armitage et al, 2017, s 1). Dette påvirker både biofysiske komponenter i havet og i lokalsamfunnene som er knyttet til dem, som stiller nye krav til politiske verktøy og perspektiver med påvirkning på tvers av skalaer i rom - og tid. Denne studien tar utgangspunkt i det fiskeriavhengige kystsamfunnet Mehamn i Gamvik kommune. Gjennom å utforske hvordan konsekvenser av en fiskerinæring i endring oppleves og håndteres der, bidrar den til å belyse hvordan fremtidens fiskerinæring kan se ut. Studien er ment å være et bidrag til kritisk tenkning rundt hvordan naturressurser brukes og fordeles, og hvordan politiske virkemidler utformes for å oppnå ønskede scenarier for fremtiden.

Bærekraft et overordnet mål for fiskeriforvaltning og lokalsamfunn langs kysten (St. Meld. 32, 2018-2019). Bærekraftig utvikling ble gjort til et allment begrep og politisk målsetting med sluttrapporten *Vår felles framtid* fra Brundtlandkommissjonen (World Commission on Environment and Development, 1987), og har hatt stor påvirkning på miljø- og utviklingspolitikk på global skala siden den gang. Målet har blant annet økt bevisstheten om at naturens grenser eksisterer og at vi faktisk er i stand til å overskride dem (Baptista, 2014). Tittelen på rapporten uttrykker også et vesentlig aspekt av ideen om bærekraft som dreier seg om å ta kontroll over fremtiden, og man kan si at ideen om bærekraft åpnet for et handlingsregime som var preget av en ny tidsideologi med globalt omfang (Baptista, 2012, s 2). Som følge av dette danner politiske virkemidler med bærekraft som mål en ny sosial orden for nåtiden, med forankring i det moralske ansvaret begrepet bærer med seg om å sikre fremtiden fra uønskede konsekvenser for natur og mennesker (Baptista, 2014, s 362).

Å oppnå bærekraft er samtidig krevende ettersom bærekraftsprinsippet inneholder ulike hensyn som i praksis vil være motstridende og må veies opp mot hverandre. Sånn er det også i

fiskeripolitiske spørsmål (Johnsen og Finstad, 2020, s 206). Spenninger mellom økologiske, sosiale og økonomiske hensyn fører til konflikter på alle politiske områder, men i dag er det ofte sånn at målet om økonomisk vekst legger føringer for hvordan økologisk og sosial bærekraft kan og bør håndteres (Leach, Scoones og Sterling, 2010; Haarborsch, Kaufmann og Veenman, 2021, s 1). Den rådende forståelsen av bærekraft kan derfor sies å frede det økonomiske regimet, samtidig som det undergraver deler av miljødiskursen som sier at det vestlige forbrukersamfunnet står overfor en dyp kulturell krise som legger føringer for fremtiden (Baptista, 2014; Flø, 2020, s 43). Med bærekraftsbegrepet ble videre økonomisk vekst en integrert del av veien videre, og avfeide samtidig kritikere som mente det var behov for systemendringer som “naive utopister” (Flø, 2020, s 43) eller reaksjonære (Guilly, 2019, s 9).

I lys av bærekraftsprinsippet ble en begrensning av fisket gjennom innføringen av *kvotesystemet* i kystfiskeflåten i 1989 sett på som en naturlig konsekvens av den dramatiske nedgangen i torskefisket som fikk navnet *torskekrisen*, som åpnet øynene for at fiskebestandene ikke var uuttømmelige. Men, det endret også det grunnleggende forholdet mellom fiskeriene og kystsamfunnene (Holm, Finstad og Christensen, 2014, s 186-187). Kystsamfunnenes betydning for sosial bærekraft har samtidig blitt slått fast i internasjonale avtaler som Agenda 21 og FAOs Code of Conduct for Responsible Fisheries (i Album, Wiik og Aasjord, 2001). De understreker blant annet viktigheten av at kystsamfunn som er avhengige av fiske ikke brytes ned, for å bevare et småskala fiske basert på tradisjonell kunnskap og selektive redskaper (Album, Wik og Aasjord, 2001, s 28).

Det finnes ingen rådende konsensus om hvordan de transformative endringene i fiskerinæringen og lokalsamfunnene skal håndteres i tråd med det overordnede målet med bærekraft, og dermed heller ikke om hvilke utfordringer som egentlig er identifisert (Chuengpangdee og Jentoft, s 4). De siste årene har uenigheter om hvordan fiskeriet skal organiseres vist seg som sosiale bevegelser gjennom Kystopprøret med slagordet “naturressursene tilhører folket” (Kystopprøret, 2022) og en svekkelse av den politiske tilliten som har bidratt til Senterpartiets oppslutning på kysten i nord (Johnsen og Finstad, 2020, s 196). Samtidig har gapet mellom målsettinger og konsekvenser blitt pekt på fra flere hold. Et betydelig bidrag til denne kritikken var *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket* om forholdet mellom utviklingen i fiskeripolitikken nasjonalt og forholdene i kystsamfunn lokalt, og bekreftet det mange stemmer har forsøkt å adressere tidligere

(Riksrevisjonen, 2020). Rapporten viste at utviklingen av kvotesystemet har hatt alvorlige konsekvenser for kystsamfunnene (Riksrevisjonen, 2020). Den rurale misnøyen rundt kvoteordningen, Kystopprøret og Riksrevisjonens rapport gir dermed grunn til å være mer oppmerksom på sosiale aspekter av den nasjonale reguleringen av norske fiskerier og kritisk stille spørsmål ved om den i tilstrekkelig grad inkluderer sosiale konsekvenser og ulikhet i analysen av forvaltningens utslagsfelt. Fiskeriavhengige lokalsamfunn kan risikere å bli stående som oversette enheter som taper på den generelle utviklingen i fiskeriforvaltningen, som reiser spørsmål rundt hvem kvotesystemet gjør til vinnere og tapere nå og i fremtiden, og med hvilken kunnskap til grunn.

Kort tid etter at riksrevisjonens rapport ble lagt frem, ble en ny stortingsmelding kalt Kvotemeldingen behandlet i Stortinget med begrunnelse i at “det er behov for å forenkle systemet og gjøre det mer effektivt, fleksibelt, mer tidsmessig og fremtidsrettet” (Meld. St. 32, 2018-2019). Meldinger til Stortinget blir brukt når regjeringen vil presentere saker uten forslag til vedtak, eller når de vil trekke et lovforslag tilbake (Regjeringen, u.d#). Videre inneholdt meldingen “regjeringens forslag til et fremtidsrettet kvotesystem for norske fiskerier” (Meld. St. 32, 2018-2019, s. 5). Men hva innebærer det å være «fremtidsrettet»?

Av opposisjonen i Stortinget og andre kritiske stemmer ble det pekt på at den nye kvotemeldingen i innhold ikke forholdt seg til kritikken i Riksrevisjonens rapport (Stortinget, 2020; Hamnes, 2020). Annen kritikk ble vendt mot at vedtaket kom for raskt etter at rapporten ble lagt frem, samt at saken ikke kom godt nok frem i offentlig ordskifte på grunn av pandemien som preget samfunnet tungt på samme tid. Noen aktører hevdet at stortingets raske behandling av kvotemeldingen ikke kan tolkes som noen annet enn at konsekvensene for kystsamfunnene er en del av regjeringens politikk, og denne utviklingen egentlig er i tråd med politiske mål (Hamnes, 2020). Også i Stortinget ble sakens gang utsatt for krass kritikk av opposisjonspartiene Ap, SV, SP og Rødt, da meldingen ble tatt opp til behandling på tross av de samme opposisjonspartiene anbefalte å utsette behandlingen til forslagene i meldingen hadde blitt konsekvensutredet (Stortinget, 2020). I denne studien er Kvotemeldingen brukt til å gjennomføre en narrativ rammeanalyse, men er også en kilde til bakgrunnsinfo om hvordan systemet er bygd, blant annet.

## FNs havforskningstiår for bærekraftig utvikling

Tiåret 2021-2030 er FNs havforskningstiår for bærekraftig utvikling. De to overordnede målene for tiåret er 1) *å utvikle forskningsbasert kunnskap, som sammen med infrastruktur og globalt samarbeid, er nødvendig for å oppnå bærekraftig utvikling av havet* og 2) *å sørge for at havforskning og havdata bidrar til kunnskapsbasert politikkutforming som støtter bærekraftsmålene* (Forskningsrådet, 2020, s 3). Fokuset på hav kommer av at man anerkjenner at kunnskapsmangel er noe av kilden til en utilstrekkelig forvaltning, og at havet blir viktig i fremtiden både som karbonlager og habitat for store deler av det biologiske mangfoldet som også blir viktig for matsikkerhet og sysselsetting. Den metodologiske relevansen ved dette kommer frem ved å problematisere og drøfte hva *kunnskapsbasert politikkutforming* egentlig er, og hvilken empiri som ligger til grunn for denne kunnskapen. *Hvordan* disse oppgavene gripes an kommer an på den teoretiske og metodologiske tilnærmingen, som i ulike fagdisipliner ikke bare er ulike, men kan ha underliggende antakelser kommer i direkte konflikt med hverandre (Norton, 2003; The MAGIC Consortium, 2020, s. 1). Derfor er det viktig å være bevisst hva den teoretiske tilnærmingen anser som viktig og hva metodologien tillater av datainnsamling.

Ved å anerkjenne det moralske ansvaret for fremtidige generasjoner, andre arter og det globale miljøet, utvides og utfordres også det vitenskapelige grunnlaget for ressurspolitikk. Jentoft (2006) stiller spørsmål ved om vitenskap i forvaltning i grunn er en forlengelse av det politiske. Hvis den er det, hvilke virkemidler, og med hvilket omfang, kan vi akseptere? Hvis den ikke er det, hvor går egentlig skillet mellom det vitenskapelige og det politiske? Hvor går grensen mellom det empirisk beviste, de normative fortolkningene og de politiske tiltakene? Dersom vi anerkjenner den sosiale og politiske dimensjonen av forvaltningsforskning, ser vi at det er en kompleks og kaotisk prosess som ligger til grunn for den. En slik forståelse er det Leach, Scoones og Sterling (2010, s 128) etterspør for å kunne skyve forvaltning i retning av noe mer bærekraftig for helheten som natur og samfunn inngår i. Prosessen bak et politisk verktøy som kvotesystemet bør ikke forstås som teknisk, lineært og rasjonelt, men heller som en analytisk prosess som er både kaotisk og kompleks (Leach, M., Scoones og Sterling, 2010, s.128) Dermed er det ikke bare kompleksiteten i det vi forsker *på* som er relevant, men også kompleksiteten i *hvordan* vi forsker og innhenter kunnskap om et fenomen, og hvordan politikken utformes deretter.

## Guide til videre lesning

Til nå har jeg beskrevet konteksten som setter fiskeriforvaltning, og spesielt kvotesystemet, på dagsorden. Resten av kapittel 1 inneholder mål og problemstillinger i oppgaven. Kapittel 2 gir en bredere kontekstualisering av Norge som havnasjon og plasserer kystsamfunn i denne konteksten. I kapittel 3 presenteres studieområdet hvor feltarbeidet til oppgaven ble gjort, hvor jeg setter Mehamn i både en geografisk og historisk kontekst ved å legge frem noen utfordringer, hendelser og erfaringer knyttet til stedet. Kapittel 5 inneholder teoretiske perspektiver og begreper som belyser temaet videre i diskusjonen i Kapittel 7. Kapittel 6 inneholder oversikt over metodene som er brukt, samt noen metodologiske og etiske refleksjoner rundt kunnskapsproduksjonen i studien. Resultater og analyse legges frem i kapittel 7, og i kapittel 8 prøver jeg å løfte mine egne funn i en diskusjon rundt hvordan de kan ha betydning i en bredere samfunnsrelevans og for videre forskning.

### 1.2 Studiens mål og problemstillinger

Forskning på fiskerier som ligger til grunn for politikk er tungt dominert av naturvitenskapelige perspektiver, og flere søker nå økt kunnskap om hvordan forvaltningen endres med implikasjoner av bruken av ressurser i henhold til målsettingen om sosial bærekraft og livskraftige lokalsamfunn (Leach, Scoones og Sterling, 2010, s 26-27; Mills, 2018, s. 1270; Jentoft, 2006). Samtidig er det et behov for å forstå fiskere og andre lokale aktørers motstand mot ekskludering innen fiskeri, som har fått langt mindre oppmerksomhet enn spenninger i terrestriske produksjonssystemer (Mills, 2018, s. 1271). Dessuten påpeker Aasjord og Hønneland (2019, s 99) at fiskeri har lav status innen akademia, som kan forklare noe av årsaken til den hullede kunnskapen på feltet. Målet med oppgaven er *å belyse og dermed bidra til å forstå relasjonene mellom dagens nasjonale fiskeripolitikk og lokal stedsutvikling gjennom å undersøke narrativer om fremtiden forankret i nasjonale fiskeripolitiske dokumenter og perspektiver i lokalsamfunnet Mehamn*. Gjennom å vise til eksplisitte og implisitte motsetninger mellom nasjonal forvaltning og lokal stedsutvikling, vil jeg kunne si noe om hvordan lokalsamfunnsperspektiver kan endre synet på hva en fremtidig fiskeriforvaltning kan innebære. Det er primært nasjonal og lokal skala sett opp mot hverandre som er i hovedfokus, men den lokale utviklingen må også forstås i sammenheng med den regionale konteksten, så vel som med globale drivkrefter.

Problemstilling og forskningsspørsmål

På bakgrunn av konteksten gitt ovenfor vil jeg operasjonalisere målsettingen gjennom de følgende to forskningsspørsmålene:

- 1) *Hvordan oppleves og håndteres utfordringer knyttet til den reduserte fiskeriaktiviteten av lokalpolitikere og fiskerinæringen i Mehamn?*

Det første forskningsspørsmålet inviterer til empiriske undersøkelser i Mehamn, og skal besvares gjennom data innhentet gjennom intervjuer med lokalpolitikere, fiskere og næringsaktører. Kystsamfunn har kapasitet til å respondere på transformative endringer (Armitage m.fl, 2017) og bygge strategier for å redusere sårbarhet og styrke levedyktigheten (Berkes og Nayak, 2018, s 242). Hvordan utfordringene håndteres i Mehamn kan derfor si noe om lokalsamfunnet som driver for endring. Intervjuene er også ment å innhente informasjon om hva som preger holdninger og meninger til utviklingen i fiskerinæringen generelt og på stedet spesielt. Fysisk tilstedeværelse over fire uker åpnet også for observasjon og deltakelse i lokalmiljøet og for å få en forståelse av stedets *genius loci*, stedets særtrekk og identitet. Å fange opp trekk ved stedets identitet kan være helt avgjørende for å forstå konteksten hvor meningene og perspektivene til informantene har opphav og gir mening. En forståelse av stedet som kontekst for denne type menings- og kunnskapsproduksjon gjenspeiler et syn på at sted bare ikke er en "ting" som eksisterer, men også er en måte å forstå verden på (Cresswell, 2004, s 11).

- 2) a) *Hva karakteriserer fremtidsnarrativet i Kvotemeldingen, og hvilke normative antagelser bygger det på?* b) *Hvordan skiller det seg fra lokalt forankrede fremtidsnarrativer?*

Det andre forskningsspørsmålet åpner for en analytisk undersøkelse av narrativer om fremtiden, og hvordan koblingene mellom empiri, normative antagelser og forventet utvikling kommer til uttrykk gjennom narrative. Det er Melding til Stortinget 32 (2018-2019), omtalt som Kvotemeldingen, jeg skal analysere ved bruk av POLiFRAME, et rammeverk utviklet med hensikt å bringe inn temporalitet i analysen av politiske narrativer (Medzinski, 2018). Ved å bringe temporalitet inn i analysen er det mulig å finne nye utgangspunkt for diskusjon hvor ulike aktører har samsvarende eller sprikende perspektiver (Miedziński, 2018, s 13). Kvotemeldingen er også brukt som kilde til bakgrunnsinformasjon fordi den inneholder

relevant statistikk og annen data som beskriver situasjonen i næringen og forvaltningen. For å svare på det andre delspørsmålet i forskningsspørsmål to, undersøkes lokale fremtidsnarrativer gjennom et fremtidsverksted holdt på kommunehuset under feltarbeidet sammen med data fra intervjuer (se kapittel 6).

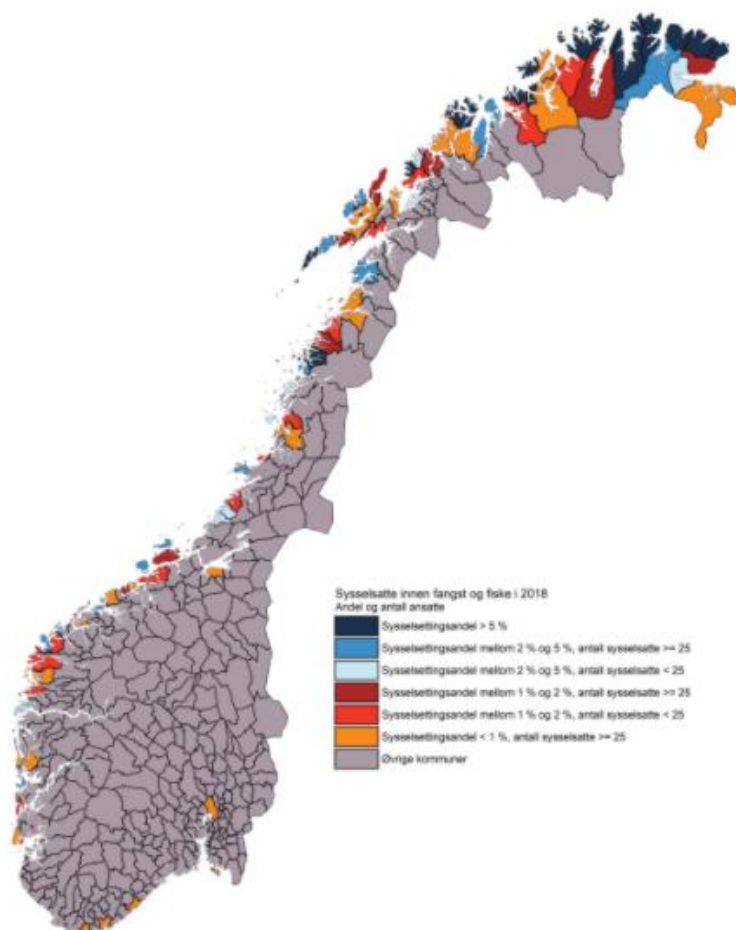
## 2 Det moderne havlandet

I de kommende avsnittene gjør jeg rede for hva som kjennetegner fiskerinasjonen Norge i dag, og beskriver utviklingstrekk for kystsamfunnene innenfor konteksten.

Norge har blant verdens lengste nasjonale kystlinjer, og har et marint areal som er vel fem ganger så stort som det på land (Regjeringen, 2018). Biofysiske prosesser i havet og atmosfæren legger grunnlaget som gjør at rike ressurser av fisk, sånn som nordøst-arktisk torsk, svømmer like utenfor kysten og er en viktig ressurs både som inntektskilde på lokal og nasjonal skala og som bidrag til matsikkerhet på et stadig mer globalisert marked (Jentoft og Johnsen, 2015, s 706). Ifølge FAO er Norge verdens andre største eksportnasjon av fisk og fiskevarer etter Kina (FAO, 2012, i Holm, 2014, s. 426). Det meste eksporteres til andre rike, industrialiserte land, særlig i EU, som utgjør det viktigste konsummarkedet (Holm, 2014, s 432). I kommersielt fiskeri på ville bestander er torsk den viktigste arten i både inntekt og volum (Fiskeridirektoratet, 2020a). I 2019 anså SSB (2020a) torskefisket for å være det mest verdifulle, da den sto for 34% av fangstverdien fra norske båter (SSB, 2020a). Torsk har også høyere bearbeidingsgrad enn andre arter, og har derfor større betydning for bearbeidingsindustri og mange fiskeriavhengige kystsamfunn (Riksrevisjonen, 2020, s 161). Fangstverdien på torsk har vært jevnt stigende, og i 2020 ble det fisket torsk med en fangstverdi på like oppunder 7,5 milliarder kroner, som den desidert viktigste arten økonomisk (Fiskeridirektoratet, 2020a, s. 22). Som den viktigste arten i både volum, sysselsetting og økonomisk sikkerhet er det derfor først og fremst torskefiske jeg sier noe om, med mindre noe annet er spesifisert.

Fiskeri kan også ses på som et kulturelt fenomen og en identitetsbærer i kystnære strøk. De naturgitte forholdene har gitt særlig gode forhold for småskala, kystnært fiske, hvor bestander gjennom sesongsvingninger beveger seg mot land og gjøres lett tilgjengelig for kystfiskere (Johnsen og Jentoft, 2015, s 706). Særlig er det det i de nordligste fylkene, hvor de største forekomstene av de viktigste artene torsk, hyse, sei og lodde befant seg i 20-årsperioden fram

mot 1989 (Christensen, 2014, s 103; Johnsen og Jentoft, 2015 s 706). Derfor har lokalsamfunn i Finnmark inntil i dag vært mer ensidig avhengig av fiskeri som livsgrunnlag enn på vestlandet, som tidligere fikk flere økonomiske bein å stå på på grunn av industriutbygging og endring i forekomster av både torsk, lodde og sild, som er blant de viktigste inntektsbringende artene (Cristensen, 2014, s. 105, s. 114). Særlig var sammenbruddet i vestlandske vintersildfisket en markør for omstillingen på vestlandet (Christensen, 2014, s 103). Dette resulterte i en vending mot nord i norsk fiskeripolitikk, som ble akkompagnert av nye fangstrekorder innen flere fiskerier på grunn av den økende industrialiseringen i tiårene etter krigen (Christiansen, 2014, s 99; Fiskeridirektoratet, 2021; Johnsen og Jentoft, 2015, s 714). I dag finner vi de kommunene med størst sysselsettingsandel i de to nordligste fylkene, som vist i figur #. Gamvik kommune kommer i klassen med størst sysselsettingsandel på over 5% (mørk blå).



Figur 1: Sysselsatte med fiske som hovedyrke, andel i forhold til sysselsatte i alle næringer etter bosted og antall, 4. kvartal 2018 (SSB og Fiskeridirektoratet. Kart og beregninger: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i Meld. St. 32(2018-2019) s. 119)



## 2.1 Den blå akselerasjonen

I det grønne skiftet har hva Norge skal leve av etter oljen blitt hengende som et stort og foreløpig ubesvart spørsmål (Haarstad og Rusten, 2018). På regjeringens temasider for hav kommer det frem at mulighetene blant marine næringer utgjør et bevisst mulighetsrom, men også ansvar. Ansvaret kommer av at det også finnes utfordringer, motsetninger og elementer av usikkerhet ved håpet om at havet skal gi grobunn for fremtidig verdiskapning:

*Vi vet ikke alt om fremtiden. Det vi vet med sikkerhet er at havet blir en sentral bidragsyter til fremtidig velstand og vekst. OECD anslår at de havbaserte næringene kan doble sitt bidrag til den globale økonomien i 2030. Samtidig er havet under press som følge av klimaendringer, overfiske og forsøpling. Fremtidig vekst i havøkonomien fordrer at vi klarer å høste ressursene på en bærekraftig måte og at vi ser havet i et helhetlig perspektiv (Regjeringen, 2018).*

Forventningene til marine næringer og “den blå økonomien” er med andre ord høye, også, eller kanskje særlig i et post-petroleumssamfunn med hensyn til klimakrisen vi står overfor, og har blitt utbredt i både forskningsmiljøer og sivilsamfunn (Jouffray et al, 2020).

Nye muligheter og ekspansjon av økonomisk aktivitet til sjøs, som havvind, ny fiskeriteknologi og nye former for havbruk er uttrykk for det forskere ved Stockholm Resilience Center kaller “den blå akselerasjonen” (Jouffray et al, 2020). Et eksempel kan ses i en mulighetsstudie fra SINTEF på oppdrag fra NHO og Norges Rederiforbund som anslår en omsetningsverdi og fangstmengde i norske fiskerier totalt på 32 milliarder og 3 millioner tonn i 2030 og 50 milliarder og 4 millioner tonn i 2050 (Kvamstad-Lervold, 2019, s. 39). Rapporten viser også at fiskeriene i økende grad deler havområdene med andre næringer. Særlig blir havbruk, havvind, mineralutvinning og karbonfangst og -lagring ansett som viktige nye, fremvoksende næringer (Kvamstad-Lervold, 2019, s. 38). Ønsket om og kapasiteten til å øke industrialiseringen av havet øker presset på marine ressurser fra både klima- og miljøendringer og menneskelig ekstraktiv aktivitet til et nivå uten historisk sidestykke (Jouffrey et al, 2020, s 43). Den blå akselerasjonen viser dermed ikke bare potensialet i marine ressurser til å komme klima- og naturkrisen i møte, men utgjør samtidig en betydelig risiko for å rydde ny vei for en allerede overbelastende utnytting av naturressurser som setter planetens tålegrenser under press (Jouffray et al, 2020). Disse to motstridende bevegelsene kan summeres i det som omtales som *økologisk modernisering*, en term som forener perspektiver fra bærekraftig utvikling og økonomisk vekst drevet av teknologiske innovasjoner (Flø, 2020, s. 43-44). Paradokset krever en ny tilnærming til grunnleggende prinsipper i forholdet mellom mennesker og natur enn de vi opererer under i dag, og ikke kun de rent teknologiske løsningene for hvordan en enveis

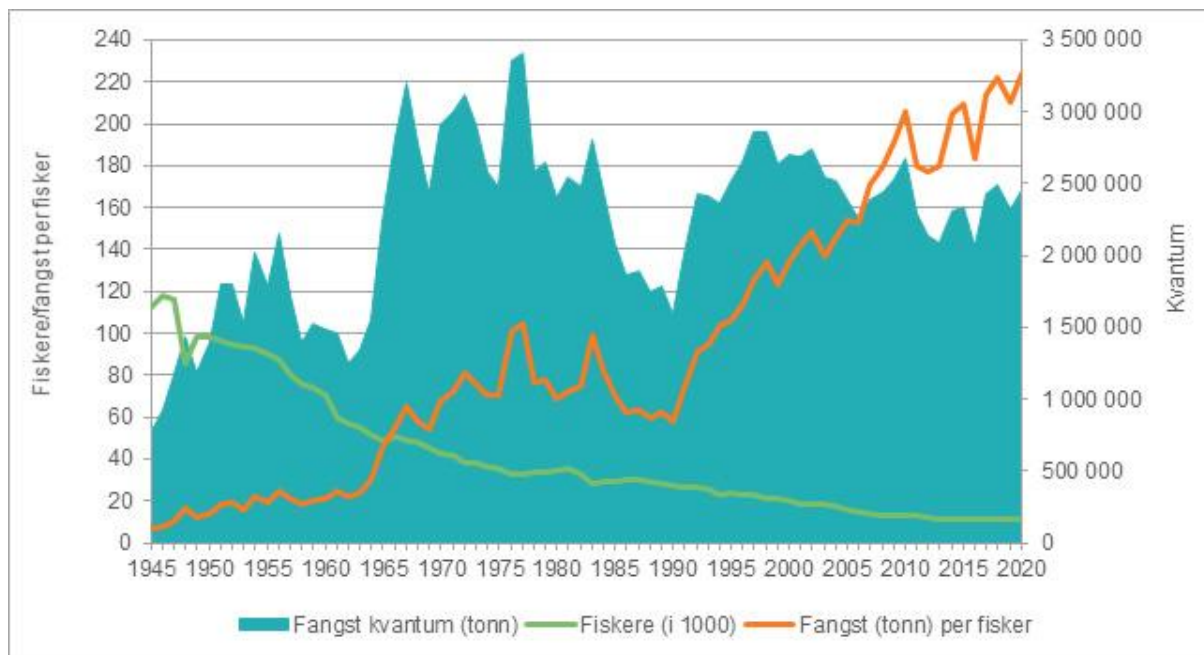
utnytting av ressurser foregår. Begreper er nærliggende *kreativ ødeleggelse*, som er en konsekvens av reproduksjon av kapitalismen som sosialt system og dens iboende kommodifisering i møte med naturkrefter og marine prosesser (Campling og Colás (2021, s 2). Økt ulikhet og en konsentrasjon av kontroll over naturressurser et symptom på at den økologiske moderniseringa rammer ulikt, og får komplikasjoner for forvaltningspolitikken sosiale dimensjoner som rettferdighet og legitimitet (Flø, 2020). Potensialet i fremtidig politisk tillit til at vi kan leve bærekraftig av og med marine ressurser svekkes dermed av den kreative ødeleggelsen som ligger implisitt i mulighetsrommet som ressursene danner grunnlag for.

## 2.2 Industrialisering og privatisering - slutten for fiskeriavhengige lokalsamfunn?

Det kan settes spørsmålsteget ved om kystsamfunnene i det hele tatt er relevante i vår tid (Berkes og Nayak, 2018, s 241). Steder langs kysten og aktiviteten knyttet til dem er i rask endring på grunn av de nye strømningene innen politikk, teknologi og økonomi (Armitage m.fl, 2017), og modernitetens krefter kan sies å ha transformert både forståelsen av og de levde erfaringene av og med havet (Campling og Colas, 2021, s 6). For det første ser yrket som fisker svært forskjellig ut fra det tradisjonelle bildet av en enslig eldre mann om bord i en liten båt med enkelt utstyr. Dagens fiskere, også i den minste flåten, er spesialiserte og mer standardiserte båter som fungerer som avanserte “høstings-maskiner” med navigasjons- og lokaliseringsteknologi akkompagnert av automatiske maskiner som ombordfører og håndterer fangsten (Jentoft og Johnsen, 2015, s 710).

Industrialisering og privatisering gjennom det forrige århundret har også hatt flere strukturelle effekter. På global basis har det ført til en ekskluderingsprosess av lokale fiskere og fiskerisamfunn (Mills, 2018, s. 1273). Ekskluderingen har skjedd gjennom en reduksjon i sysselsettingen knyttet til fiskeri også på nasjonal skala, samtidig som fangsten per fisker har økt betraktelig (Figur 2). Det har foregått en kraftig økning i fangst per fisker siden 1945, og særlig etter 1990 da kvotesystemet ble utvidet til det kystnære fisket. Årsaken til dette er trolig sammensatt, men det gir grunn til å undersøke hvilke mekanismer i systemet som kan ha bidratt til økningen. Samtidig har antall fiskere jevnt falt, som følge av at utvikling av ny teknologi sørget for økende fangstkapasitet og automatisering minsket behovet for menneskelig arbeidskraft (Jentoft og Johnsen, 2015). Den totale fangsten har blitt mer enn doblet i perioden, men vært på et stabilt og høyt nivå siden 1990. Fallet i fisket 1989 ser ikke ut til å ha ført til et stabilt lavere totalfiske i ettertid, men har ledet til en flåtestruktur som er preget av stadig færre

aktører som høster mer per enhet etter at totalfangsten kom opp på et høyere og noe mer stabilt nivå etter 1990.



Figur 2: Fangst, fiskere og fangst per fisker fra 1945 til 2020 (Fiskeridirektoratet, 2021)

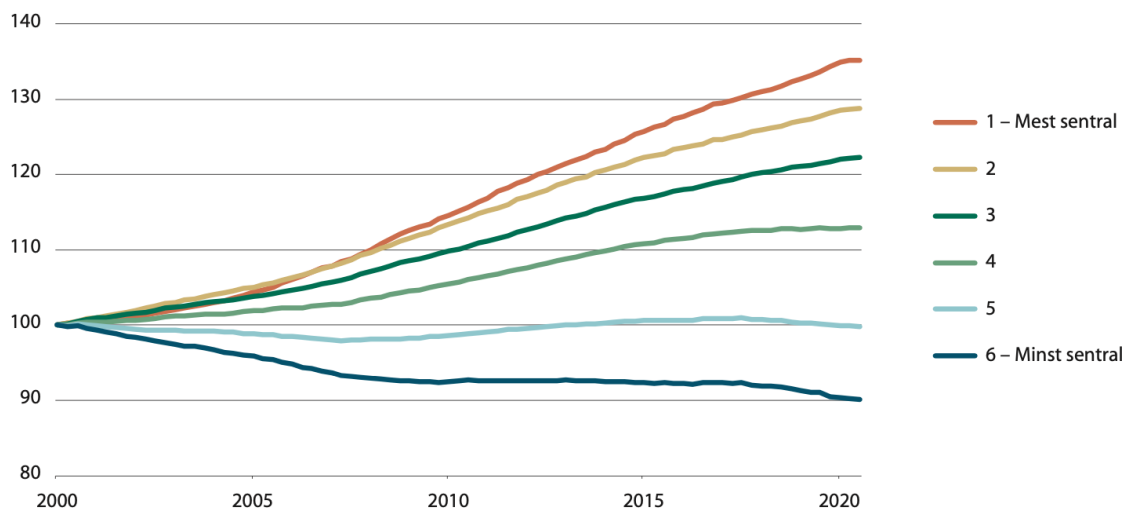
### Kystparadokset

Samtidig som fiskeriene er mer inntektsbringende enn noen gang, viser fiskeriavhengige kystkommuner tegn til å ha et svekket livsgrunnlag, til tross for nærhet til ressursene. Beskrivelsen av en tilstand med positiv vekst i marine næringer (sterk økonomi) og en samtidig fraflytting fra (svak tiltrekning) kommunene hvor ressursene finnes kan kalles *kystparadokset*, og har etterhvert blitt godt beskrevet fra ulike hold (feks. Aarsæther, N., 2019). Ifølge Aarsæther kjennetegnes slike kystkommuner av

*(...)fortsatt ei betydelig ungdomsflukt, det er få lokale unge som kvalifiserer seg for arbeid i kystnæringane, det er fleire som døyr enn som blir født, og det er få familieetableringar i samfunnet. Resultatet har blitt ei aldrande norsk-etnisk befolkning i så godt som alle kystkommunar.*

Gjennom demografiske undersøkelser kan vi se at de minst sentrale kommunene, som også er de mest fiskeriavhengige, viser en generell tendens til fraflytting. Det stemmer godt overens med det Aarsæther beskriver. Figur 3 viser hvordan befolkningsutviklingen har vært for de ulike sentralitetsklassene, hvor Gamvik kommune befinner seg i sentralitetsklasse 6, altså den minst sentrale klassen. Selv om befolkningskurver sier noe om dagens utvikling, bidrar de også til å male et dystopisk fremtidsbilde av de mest perifere samfunnene. Befolkningsendringer er

med andre ord viktig å ha med i analysen for å beskrive dominerende tendenser, men befolkningsutvikling sier ikke i seg selv noe om årsakene til at utviklingen er som den er, og bør heller ikke anses som determinerende for fremtiden.



Figur 3: Befolkningsutvikling for ulike sentralitetsklasser (NOU, 2020, s 24)

#### *Kystparadokset i Anthropocene*

Kystparadokset må også ses i relasjon til de menneskeskapte klima- og naturkrisene. De dyptgripende menneskeskapte endringene i planetens naturlige systemer har gitt navn til en ny geologisk tidsalder gjennom betegnelsen Anthropocene. Betegnelsen henviser til relasjonen menneske-natur som en dualisme gjennom å henvise til mennesket som en homogen gruppe (Chwałczyk, 2020). Mange har ønsket å differensiere relasjonen ved å peke på sosiale forskjeller som geografisk kontekst, klasse, politiske trender og modernistiske trekk i den globale utviklingen som gjør bildet mer nyansert. Dette setter spørsmålsteget ved om Anthropocene like gjerne kunne vært kalt Capitalocene, Homogenocene eller Urbanocene, for å nevne noen eksempler (Chwałczyk, 2020). Ved å differensiere relasjonen menneske-natur kan man vise at hvem du er, hvor du bor og hva du driver med er viktigere attributter for relasjonen til naturkrisen enn det å være menneske i seg selv er. De marine næringene i nord, inkludert torskefisket, er for eksempel særlig utsatt og sårbare for klimaendringer og ekstremvær, som det ventes mer av i fremtiden, men denne differensieringen blir ofte tildekket av en antatt høy tilpasningsdyktighet på nasjonal skala (O'Brien, Sygna og Haugen 2004; Adger m.fl, 2005). Klimaendringer og den responsen de generer utgjør en nyere global ekskluderingsprosess av lokalsamfunn, som kommer i tillegg til de omtalte ekskluderingsprosessene som privatisering og industrialisering har utgjort gjennom det forrige

århundret (Mills, 2018, s. 1274). Dette tilfører ytterligere risiko og usikkerhet for fremtiden i marine næringer og samfunnene de er knyttet til gjennom et komplekst relasjonsnettverk.

Gjennom å forstå fordelingsulikhet og de miljømessige og klimatiske endringene i lys av hverandre, blir forvaltningens rolle satt på spissen: hvordan kan vi både begrense sosial fragmentering samtidig som vi sikrer bærekraftig forvaltning av ressursene? Hvordan legger vi til rette for robuste sosioøkologiske systemer som kan takle de fremtidige risikoene og usikkerhetene knyttet til nåværende og fremtidige klimaendringer, økende press på naturressursene og økonomisk ustabilitet? Disse spørsmålene kan ikke besvares fullt ut her, men utgjør en del av årsaksbildet for å ta opp kvoteordningens virkninger i et samfunnsfaglig perspektiv, og hvordan lokalsamfunnene selv kan spille en viktig aktør som driver for nye retninger i utviklingen av havlandet Norge og fremtidens fiskeri.

### 3 Case: Mehamn

Med Mehamn som geografisk linse vil jeg undersøke hvordan perspektiver herfra endrer kvotesystemets rolle som forvaltningsnøkkel av en begrenset naturressurs og fordelingen av tilgang til den, og dermed også vise at disse perspektivene kan være drivere for endring. For å forstå konteksten kan det være nyttig å spørre: hvilke utfordringer, hendelser og erfaringer assosieres med caset? (Armitage m.fl, 2017, s 14)

#### 3.1 Befolkning og identitetsmarkører

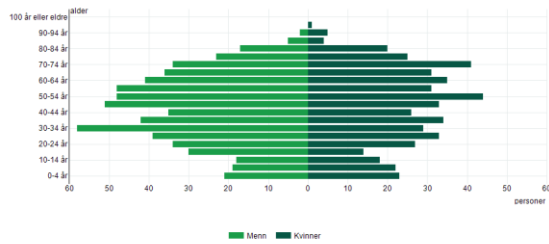
“Fiskerihovedstaden på Nordkyn” (Visit Nordkyn, 2021)

Mehamn er det største tettstedet i Gamvik kommune på Nordkynhalvøya i Troms og Finnmark (tidligere Finnmark). Gamvik er også navnet på det nest største tettstedet i kommunen, som tidligere var det viktigste tettstedet i kommunen. På nasjonal skala er kommunen blant dem med høyest andel sysselsatte innen fiskeri (Figur 1). Som det kommer frem av tilnavnet “Fiskerihovedstaden på Nordkyn”, er fiskeri også en viktig del av identiteten som kommuniseres utad gjennom destinasjonsselskapet Visit Nordkyn som driftes av kommunen sammen med reiselivsaktører i Gamvik og Lebesby kommune (Visit Nordkyn, 2021). Etter at nazistene hadde benyttet “den brente jords taktikk” i Finnmark under andre verdenskrig, var fiskerinæringen fundamentalt viktig for videre bosetting her, slik det også har vært siden isen trakk seg tilbake etter siste istid for om lag 10 000 år siden (Visit Nordkyn, 2021).

Ifølge SSB er det per 6. Oktober 2020 761 mennesker bosatt i tettstedet Mehman (SSB, 2020b). 70% av kommunens totalt 1097 innbyggere bor med andre ord her (SSB, 2020b), mens de øvrige er bosatt i Gamvik, Skjånes og i det som lokalt blir kalt Fjorddistriktet. Befolkningen i kommunen har vært jevnt fallende siden etterkrigstiden fra et toppunkt rundt 1960 på like oppunder 1800 innbyggere (Figur 6). Den kjennetegnes av en større andel menn enn kvinner i alle aldersgrupper mellom 15-70 år, og har en generelt sett eldre befolkning enn landet i sin helhet (Figur 4 og 5). I tillegg har det de senere årene kommet tilskudd til befolkningen i form av arbeidsinnvandring fra andre nasjoner, en tendens som er kjent fra en rekke fiskeriavhengige kommuner (Aarsæther, 2019, s 6). 774 personer, det vil si om lag 70% av befolkningen i kommunen, oppgir at de har grunnskole eller VGS som høyeste utdanningsnivå (SSB, 2021).

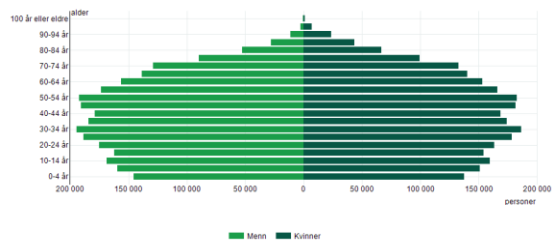
På SSBs indeks for *sentralitet* kommer Gamvik kommune i kategori 6 og er dermed blant de minst sentrale kommunene i landet. Indeksen er basert på befolkningens tilgang til arbeidsplasser, tilgang til både offentlige og private tjenester, og avstanden til dem (NOU, 2020, s. 21). Sentralitet er en viktig faktor i forståelsen av distrikts- og regionstudier, og er derfor ofte en viktig del analysemodellene i distrikts- og regionpolitikk (NOU, 2020, s. 21). Framskrivninger gjort av SSB viser en forventet befolkningsvekst i de kommende årene, men slike framskrivninger er usikre og kommer an på en rekke usikre faktorer for at skal inntreffe. I kontrast til SSBs framskrivninger er flere lokale stemmer kritiske til utviklingen og har ikke tro på SSBs tall, med sammenlikninger til for eksempel Vadsø hvor liknende forventninger har vist seg å ikke stemme (Sandvik, A. R., 2020). Kritikken i dette tilfellet vendes særlig mot sentrale myndigheters gjennomgående prioritering av utviklingsspørsmål for urbane sentra fremfor rurale. På Kommunebarometeret havner Gamvik kommune helt i bunnsjiktet av målingen som består av 151 nøkkeltall fordelt på 12 sektorer, på plass 355 av alle landets 356 kommuner per 2020, (KS, 2019), og nederst blant alle fylkene i Finnmark (Kommunal Rapport, 2021) Statistikken viser med andre ord en kommune som befinner seg på en margin i både geografisk, demografisk og økonomisk forstand. Med dårlig økonomi og en eldre, synkende befolkning er det lite som gir positive bilder av hva fremtiden vil bringe for kommunen.

07459 Befolkning, etter kjønn og alder. Personer, Gamvik, 2021.



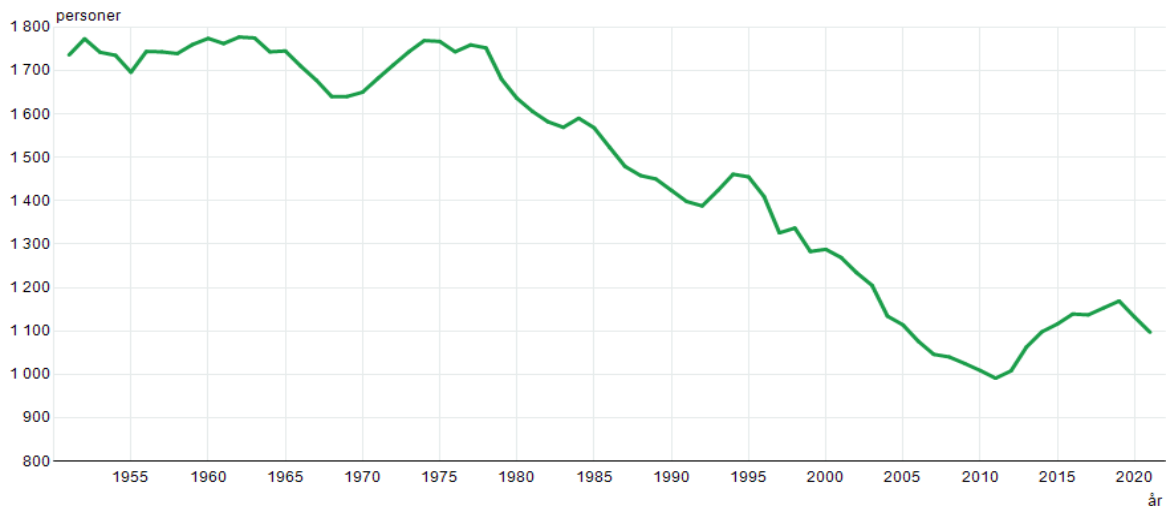
Kilde: Statistisk sentralbyrå

07459 Befolkning, etter kjønn og alder. Personer, Hele landet, 2021.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4 og 5: Befolkningspyramider for Gamvik kommune (t.v) og Norge (SSB, 2022a)



Figur 6: Befolkning og endrigner etter år, Gamvik kommune (SSB, 2022b)

Ifølge utkast til handlingsplan for næring 2021-2024 kommer det tydelig frem at fiskeri spiller en fundamentalt viktig rolle. De endrede omstendighetene i næringen gjør at lokalsamfunnet må tilpasse og omstille seg for å finne nye løsninger for fremtiden:

*Fiske og fiskeforedling har til alle tider vært grunnsteinen for næringsvirksomhet i Gamvik kommune. Dette vil antakelig også være tilfelle for fremtiden, men det er også en fare for at det vil være tøffe omstillinger i denne næringen som det har vært, dersom en skal legge utviklingen de siste 10-årene til grunn. Det er viktig også å satse på nye næringer. Det kan være vanskelig å opprettholde dagens aktivitet i samfunnet dersom en ensidig satser på fiskerinæringen. (Gamvik kommune, 2020)*

Videre står det i handlingsplan for næring 2021-2024 for kommunen at

*[...]både kvoterettigheter og landing av fiskeråstoff svært viktig for kommunen. Her må arbeidet med å sikre fremmedflåten gode servicetilbud fortsette. Det samme må arbeidet med å få nye kvoter og båter til kommunen. (Gamvik kommune, 2020)*

Dette gjør Mehamn til et relevant case fordi fiskeri har vært og stadig er en sentral næring, og kvotetilgang er en uttalt interesse og utfordring. I 2020 sa en av aktørene som har forsøkt å drive filetproduksjon i Mehamn, men måtte gi opp som følge av mangel på råstoff, at: *“Vi ber ikke om billig fisk, almisser eller penger, men om å få lov til å kjøpe fisken som er utenfor dørene våre”* (Nilsen, S.H, 2020b). De argumenterte for at det er sentrale politikere som har anledning til å legge til rette for bedre rammevilkår for landnæringen, og at fiskeripolitikken i dag taler flåtens sak mer enn landnæringens (Nilsen, S. H, 2020b).

## 3.2 Geografisk kontekst

### Kystperiferien og den tause ulikheten

Mehamns geografiske lokasjon på 71 grader nord i et tynt befolket område med store relative avstander, gjør at det befinner seg på både en geografisk og demografisk margin, karakteristisk for *periferien*. Den politiske skillelinjen mellom sentrum og periferi ble gitt vitenskapelig forankring i Norge av grunnlegger av SV-fakultetet ved UiB, Stein Rokkan, som i første rekke definerte sentrum og periferi som en varig skillelinje i norsk politikk. Rokkan definerte tre ulike periferier i Norge: 1) den egalitære, sørvestlige kystperiferien med KrF som viktigste parti, 2) den nordnorske kystperiferien, kjennetegnet av klasseskiller mellom fiskere og fiksekjøpere med AP som viktigste parti og 3) innlandsperiferien, som var mer selvbergingsorientert (Rokkan, 1987, s. 223)

Mehamn faller tydelig innenfor den andre kategorien som Rokkan definerte. Ved å plassere caset i denne kategorien, kan vi også si noe om hva dette har å si for stedets posisjon i nyere konflikter som på nytt setter søkelyset på sentrum-periferi-forholdet. Å se fiskeri på en sentrum-periferi-akse åpner for å se “den tause ulikheten” som Aasjord beskriver i boka *Distriktsopprør* (Aasjord, 2020, s 104), hvor fenomenet blir knyttet til velgerendringne ved forrige stortingsvalg som ble nevnt innledningsvis. Hun problematiserer samtidig at ulikhet på aksene sentrum-periferi tilsløres til en diskurs om sentralisering i stedet for ulikhet, motsetning til i andre europeiske land (Aasjord, 2020, s 106), og at det i norsk kontekst snakkes mer om ulikhet innad i byer (Aasjord 2020, s 106-107). Sett forbi Mehamns geografiske kontekst i periferien og at flere av de politiske konfliktene er knyttet til dikotomien sentrum-periferi, så kan en også finne svar på konflikter i det institusjonelle systemet som fiskeripolitikken utvikles i samspill med (Johnsen og Finstad, 2020, s 197). Derfor bør ikke ulikheten mellom sentrum og periferi reduseres til et spørsmål om befolkningsbalanse, men også spores i institusjonelle



systemer som generer og legitimerer geografisk ulikhet. Konflikter knyttet til kystperiferien er med andre ord ikke lenger begrenset til relasjonen mellom fiskere og fiskekjøpere, men gjøres mer komplekse av steders økte sammenkobling på tvers av tid og rom gjennom globaliseringsprosesser og nye impulser i forvaltningen, som har en tendens til å bli skjult i 'nøytrale' begreper som sentralisering.

Mehamns beliggenhet gjør også at det befinner seg midt i et geopolitisk spent område. Siden 2000 har studier innen politisk økologi i større grad rettet blikket fra de faglig sett tradisjonelle områdene i 'det globale sør' til også gjelde nordlige områder (Benjaminsen og Robbins, 2015). Dette har skjedd parallelt med at miljøpolitikk i økende grad har blitt til fra et urbant miljøperspektiv, som medfører et maktskifte fra lokale institusjoner til statlige, som i all hovedsak befinner seg langt unna og i en annen geografisk kontekst (Daugstad, Kaltenborn og Vistad, 2000). Rundt årtusenskiftet ble "nordområdene" et kjent begrep på folkemunne, ettersom en politisk nordområdestrategi vokste frem på 90-tallet og ble videreført på 2000-tallet (Aasjord og Hønneland, 2019, kapittel 3). Begrepet representerer en dreining fra Nord-Norge som et distriktpolitisk område til å være et strategisk satsingsområde i nasjonal utenriks- og ressurspolitikk, som også innebar et skifte i identitet, omdømme og forventinger: fra en subsidiert periferi til et lønnsomt sentrum (Aasjord og Hønneland, 2019, s 7-10). I den nye nordområdepolitikken fikk fiskeri mindre plass, og fikk svekket betydning på bekostning av nye næringer som olje og mineralutvinning, med den stigende oljeprisen og Snøhvitfeltet som politisk spydspiss (Aasjord og Hønneland, 2019, s 39). Konfliktlinjen ble tydelig mellom fornybar og ikke-fornybar ressursutnyttelse, med miljø- og urfolksinteresser på den ene og industriinteresser og staten på den andre (Aasjord og Hønneland, 2019 s. 27). På samme tid som de økonomiske interessene øker i de nordligste områdene, er de også de tynneste befolkede. Dette setter de små lokalsamfunnene i en særlig sårbar posisjon, hvor de ikke bare befinner seg i en perifer posisjon i forhold til nasjonale myndigheter, men de konkurrerer også om territorielle rettigheter og definisjonsmakt med aktører som har store økonomiske interesser og som har mer innflytelsesfulle verktøy for å få politisk gehør og gjennomslagskraft. Problematikken videreføres i den gjeldende *arktiske diskursen*, hvor klimaendringer og større tilgjengelige områder for oljeboring og shipping påvirker gjeldende relasjoner og tilliten mellom befolkningen og stat. Det øker betydningen av å konstruere alternativer til gjeldende narrativer i politiske diskurser (Benjaminsen og Robbins, 2015, s 192, 194).

Den siste tiden har krigen i Ukraina også fått geopolitiske følger i nordområdene, hvor det norsk-russiske samarbeidet er viktig, særlig i fiskeripolitisk forstand. Under Kirkeneskonferansen som fant sted dagen før russiske styrker gikk inn i Ukraina, løftet den russiske ambassadøren torsk og fiskeri som ett av tre sårbare punkter hvor presset på Norge øker (Fredriksen og Børfjord, 2022). Russiske fartøy med kvoter innenfor den norske økonomiske sonen leverte fisk for over 250 millioner NOK til norske mottak fra krigen brøt ut og frem til 23. mars (Trygstad og Budalen, 2022). Dersom EU innfører sanksjoner mot russiske fiskebåter er det ifølge NUPI-professor Marianne Riddervold sannsynlig at Norge må følge etter (Trygstad og Budalen, 2022). Krigssituasjonen viser at nordområdene er et fiskeripolitisk viktig område, men også at fiskeriaktivitet og samfunnene som er avhengige av landingene settes i en sårbar posisjon av nasjonale og internasjonale sikkerhetspolitiske hensyn, blant annet.

### 3.3 Historisk kontekst og konflikter

I historisk perspektiv har Mehman fiskeripolitisk relevans. I levesett har ressursbasert kombinasjonsdrift, med sesongbasert veksling mellom landbruk og fiske preget sysselsettingen i før-industriell tid før mer effektive fangstmetoder, økt spesialisering i alle sektorer og ny næringsstruktur har gjort at fiskeriene har blitt transformert (Johnsen og Jentoft, 2015, s 714). Å være fisker i Mehman i dag er ikke slik det en gang var, men likevel spiller den lokalt sterke forbindelsen til naturressurser som et viktig element i historisk kontekst, fordi det sier noe om hvilke prosesser som har formet stedet og de sosiale relasjonene som inngår i det, internt og eksternt.

Mehman ble satt i en historisk posisjon som åsted for fiskerirelatert konflikt mellom klasser da den såkalte hvalstriden kulminerte i Mehman-opprøret i 1903. Opprøret oppsto blant fiskere som kritiserte hvalfangststasjonen til Sven Foyn på stedet (Johnsen og Finstad, 2020, s 199). Fiskerne mente nedgangen i hvalbestanden hadde skylden for det dårlige torskefisket, fordi hvalen vanligvis bidro til å jage både lodde og torsk mot land hvor fiskerne hadde tilgang til den. I et institusjonelt perspektiv fikk dette betydning for fiskernes ståsted, som ble forankret i hvalfredningen året etter (Johnsen og Finstad, 2020, s 199). Striden har i senere tid vist seg som en viktig demokratisk prosess i hvordan den ble brakt til Stortinget. Mehmanopprøret setter dermed stedet og striden i et viktig perspektiv, hvor demokrati og naturpolitikk er koblet sammen (Nickelsen, 2021).

I 2014 ble Kystaksjonen stiftet i Mehamn med mål om å rette nytt lys mot fiskerisamfunnenes rettigheter til fiskeressurser (Holm, P, 2014, s 448). Aksjonen skapte protester i både Mehamn, Hammerfest og Havøysund i Finnmark, men fant også veien til Stortinget (NTB, i E24, 2014). Bakgrunnen for opprøret var særlig den negative utviklingen som hadde preget stedet etter at Aker-konsernet fikk tilgang på trålkvoter mot å opprettholde aktiviteten på landanleggene i de berørte kystsamfunnene, hvilket viste seg å være en hul lovnad. Mye av fisken fra Akers trålere ble sendt ubehandlet ut av landet (Holm, P. 2014, s 448), og må ses i sammenheng med overgangen fra leveringsplikt til tilbudsplikt for trålere i 2003. Da leveringsplikten ble erstattet av tilbudsplikten, ble forskriften i prinsippet hulet ut ved at trålerne nå i praksis kunne levere fangsten hos den bedriften som ga best betalt for råstoffet, og gjerne til markedspris som ligger godt over prisen på fersk fangst (Meld. St 32 (2018-2019), s 88; NRK Brennpunkt) Professor ved Fiskerihøgskolen i Tromsø Torbjørn Trondsen identifiserte en ny trend ved opprøret i 2014:

*“Usikkerheten om hva Røkke-systemet vil gjøre i nord har vært den utløsende faktor. Debatten har til nå foregått i industrien, blant fiskere og akademikere. Men nå ser vi et voksende engasjement også blant dem som ikke lever av fiskeindustrien direkte, men som berøres indirekte. De er usikre nå.”* (til NTB, publisert av E24, 2014)

Trondsen refererer her til en av Akerkonsernets eiere, Kjell-Inge Røkke, som har vært omtalt som “kvotebaron” (Grytås, 2014). Med støtte fra Arbeiderpartiet fikk Akerkonsernet eierskap til nesten alle trålkvotene i Finnmark, med betingelse om at de fulgte tilbudsplikten mot fabrikker i Mehman, Kjøllefjord, Båtsfjord og Vardø (NRK Brennpunkt, 2012). Den ferske statsministeren Jens Stoltenberg åpnet det nye anlegget, og fikk i gjengjeld en politisk seier i Mehamn. Etter at Akerkonsernet kjøpte opp flere industrianlegg med tilhørende trålkvoter på 2000-tallet, opplevde man i Mehamn at det som skulle bety starten på et nytt industrieventyr i fiskerinæringen heller resulterte i det motsatte. Mens det foregikk et storstilt fiske i 2011, så var 24 ansatte ved anlegget i Mehamn permitterte i over seks måneder (NRK Brennpunkt, 2012), hvilket vakte reaksjoner hos de ansatte som hadde blitt forespeilet bedre tider etter oppkjøpet:

*Nummer én i mitt liv det har vært å gå på jobb. Jeg trodde jo at det skulle gå bra, det var jo et stort konsern med masse trålere, så jeg trodde de var de beste til å eie oss. Aldri har jeg tjent så dårlig som da.* (Kariann Magnesen, tillitsvalgt ved anlegget i Mehamn, til NRK Brennpunkt, 2012)

Det fikk også konsekvenser ut over de direkte berørte i bedriften, og tidligere ordfører i kommunen uttalte at

*Vi har flere måneder i året uten drift, og da drar folk. Og da er samfunnene i oppløsning allere. Og det som er bittert for oss er at alle trålerne, samtlige har forsvunnet herfra (Roger Hansen, AP, tidligere ordfører i Gamvik kommune, til NRK Brennpunkt, 2012)*

Noe av årsaken finner vi i at den tidligere fylkesbindingen ble erstattet av en regionbinding i 2003, da det oppsto økte omsetninger av kvoter som førte til nye utfordringer i Gamvik:

*med bakgrunn i opphevinga av fylkesbindinga for salg av kvoter står vi overfor en ny og stor utfordring. For mange er det fristende å selge kvoter ut av fylket og dette kan medføre en drastisk nedgang i kvoter tilhørende kommunen (Gamvik kommune, 2020, s 7)*

I 2007 anmeldte Gamvik kommune staten og to rederier fordi de mente at leveringsplikten ikke ble overholdt og dermed brøt loven (Utsi og Sæterbakk, 2007). Søksmål kom også i kjølvannet av Riksrevisjonens rapport, da Gamvik Senterparti anmeldte regjeringen og FrP for brudd på fiskerilovgivningen. “Mens vi venter på en lovlig fiskeripolitikk dør kystsamfunnene sakte, men sikkert ut” sa daværende leder i Gamvik Senterparti, Marius Nilsen (Utsi og Sæterbakk, 2007). Selv om sakene ikke ledet til dom for staten, uttrykker anmeldelsene sterk frustrasjon og dessuten at lovverket har rom for motstridende tolkninger.

## 4 Den norske kvotepolitikken

I det følgende kommer en oversikt over det politiske, juridiske og institusjonelle rammeverket for forvaltning gjennom kvotesystemet, før jeg gir et historisk overblikk over hvordan dagens kvoteordning har blitt til som et resultat av skiftende konflikter og diskurser i fiskeriforvaltningen. En fylldig innføring gir oversikt over hva det egentlig er snakk om, og fungerer som bakgrunn for å forstå resultater og analyse.

Forvaltnings- og fordelingsnøkkelen i nasjonal fiskeripolitikk er det som omtales som *kvotesystemet*, og har vokst frem gjennom en lang historie med fiske og konflikter rundt fordelingen av disse ressursene (Meld. St. 32, 2018-2019). Kvoter er brukt i regulering i både landbruk og fiskeri, men er også blitt tatt i bruk i klima- og forurensningsregulering (Johnsen og Jentoft, 2018, s 123). Globalt er mer enn 150 fiskerier regulert gjennom en form for kvoter, og ofte gjennom systemer av individuelle overførbare kvoter (forkortet ITQ) (Campling og Colás, 2020, s 185). Innen fiskeri blir overførbare kvoter anerkjent av økonomer som den mest

effektive metoden for å tilpasse fangst etter ressursgrunnlaget, og på den måten ha kontroll på ressursuttaket over tid gjennom å privatisere ressursene (feks Hanesson, 2004).

Fiskeridirektoratet definerer systemet slik:

*“Kvotesystemet er enkelt forklart regler for hvem som kan fiske, hvor mye de kan fiske, og hvordan de kan fiske. Reglene gjelder for alt fra de minste sjarkene til de største trålerne, og er med på å bestemme hvordan fisken kan høstes og hvordan kvoter fordeles”* (Fiskeridirektoratet, 2020).

Direktoratets definisjon altså noe om kvantum (hvor mye), men inneholder også sosiale og geografiske dimensjoner (hvem) i tillegg til en teknisk dimensjon som regulerer fangstmetoden (hvordan). Kvotemeldingen slår i tillegg fast at kvotesystemet påvirker landingsmønsteret, altså ilandføring av fangst, som utgjør utgangspunktet for resten av verdikjeden på land (Meld. St. 32 (2018-2019), s. 7). Dette viser at fiskeripolitikk i realiteten favner bredt, og handler både om “fiskeriressurser som kulturelt fenomen, som økonomisk verdi og som fysisk materielt grunnlag for fiskefartøyer og fiskeforedlingbedrifter” (Johnsen og Finstad, 2020, s 197)

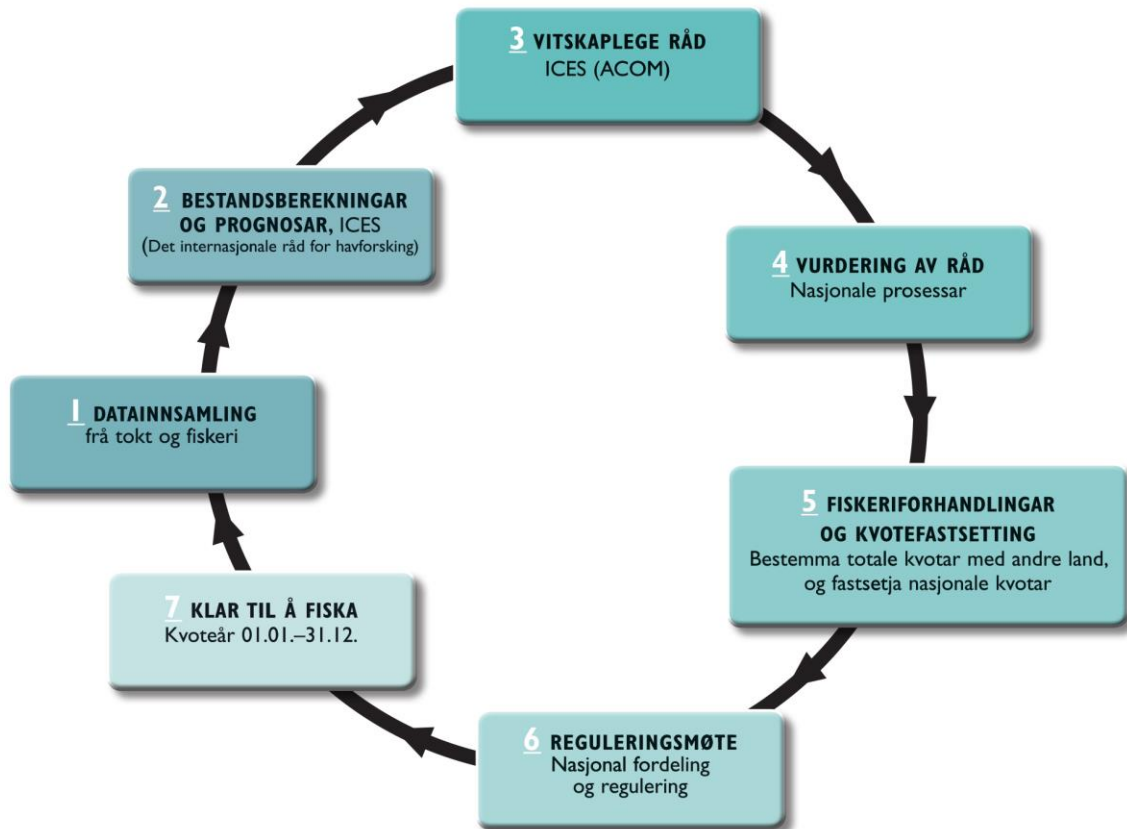
#### 4.1 Juridisk forankring

Formålet med kvotesystemet er å forvalte ressursene i henhold til lovverket som først og fremst er forankret i de viktigste prinsippene nedfelt i *Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar* (Havressursloven), som setter rammer for hva, hvordan og hvor det skal fiskes, og *Lov om retten til å delta i fiske og fangst* (Deltakerloven), som sier noe om hvem og på hvilke vilkår det kan fiskes (Johnsen og Finstad, 2020, s 206). Lovene er såkalte fullmaktslover, som betyr at det ansvarlige departementet, Nærings og Fiskeridepartementet, har fullmakt til å håndheve lovene gjennom å lage regler for detaljstyringen (Johnsen og Finstad, 2020, s 206). I tillegg regulerer Råfiskloven omsetningen, men omtales ikke videre her. Både Havressursloven og Deltakerloven sikrer juridisk forankring for den klassiske tredelingen av bærekraftsprisippet gjennom hensyn til marine ressurser og genetisk materiale, lønnsomhet og verdiskapning, og sikre bidrag til lokalsamfunn i form av bosetting og arbeidsplasser (Havressursloven; Deltakerloven). Lovene peker altså ikke bare på de viktigste hensynene, men også på de grunnleggende konflikter nedfelt i lovgivningen som i praksis på veies opp mot hverandre.

## 4.2 Kvotesystemets oppbygging i korte trekk

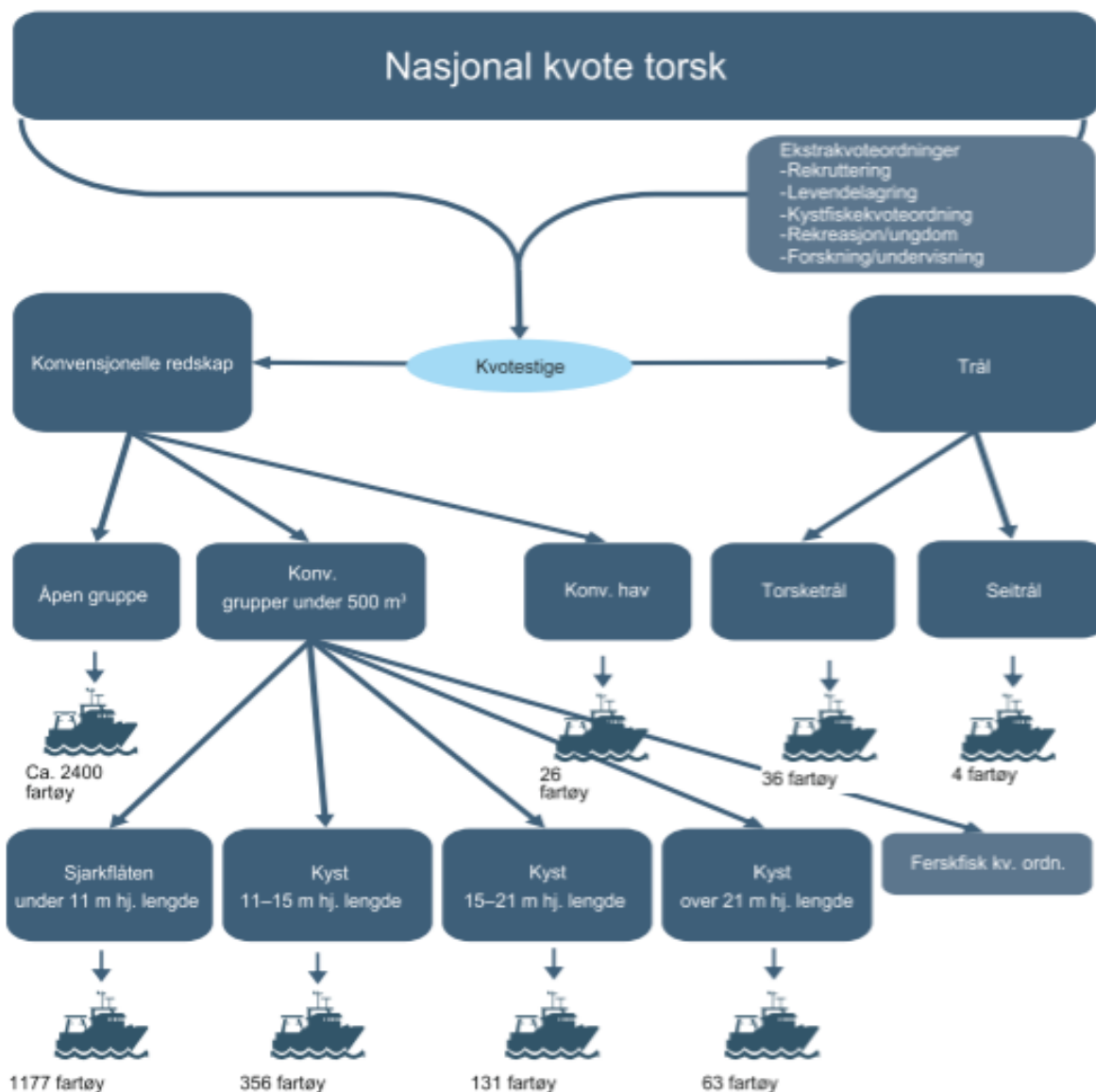
Etter 1989 ble fiskeriaktiviteten delt mellom to grupper, dem med og uten kvoter. Kvotene ble gitt til de kystfartøyene som hadde fisket over en gitt mengde torsk i tre årene før 1989, som skulle gi en indikasjon på ressursavhengighet (Johnsen og Jentoft, 2018, s 127).

For å delta i kommersielt fiske må man ha en tillatelse som tildeles fartøyet, dersom det innfrir visse krav og er ført i fartøyregisteret (Johnsen og Jentoft, 2018, s 128; Fiskeridirektoratet, 2022a). Videre bygger systemet på fire sentrale ordninger: 1) *totalkvoter*, 2) fordeling på fartøynivå gjennom finnmarksmodellen og 3) konsesjonsordningen som sammen utgjør *tildelingssystemet* og ordninger som tillater tilpasninger som aktører kan gjøre på lang og kort sikt som utgjør 4) *struktursystemet* (Fiskeridirektoratet, 2020b, s. 5-7). Totalkvotene fastsettes som et øvre tak på hvor mye som kan fiskes av den enkelte art i det kommende kalenderåret. Totalkvoten settes etter råd fra Det internasjonale havforskningsrådet/International Council for Exploration of the Sea (ICES) i samarbeid med Havforskningsinstituttet. Med data om bestandenes størrelse, utbredelse og vekst modellerer og fremskriver de bestandsutviklingen (Meld. St 32. (2018-2019), s. 103; Havforskningsinstituttet, 2018). Kvoterådet blir gitt som en faglig anbefaling, men kan fastsettes politisk både over og under dette i nasjonale eller internasjonale forhandlinger, se Figur 7. Den tidligere overbeskatningen av fiskebestandene førte til strengere restriksjoner i fisket, og i dag er bestandene under nøye oppsyn og kontroll i et forsøk på å holde dem i en tilstand hvor de er bærekraftige, altså hvor de er i stand til å opprettholde størrelsen gjennom reproduksjon. Dette reguleres av totalkvoten, som utgjør den norske andelen av totalkvoten i norske farvann som i Barentshavet deles mellom Norge og Russland for nordøstarktisk torsk (Havforskningsinstituttet, 2018).



Figur 7: Gangen i kvoterådgivning og -fastsetting (Havforskningsinstituttet, 2018)

Den norske totalkvoten deles videre mellom ulike fartøygrupper. Der skilles det mellom trålflåten og den konvensjonelle kystflåten. Kystflåten deles videre inn i en åpen og en lukket gruppe (Figur 8). Finnmarksmodellen har siden den trådte i kraft i 2002 delt den konvensjonelle flåten i fire grupper med ulike betingelser etter lengden på båten da tillatelsen ble gitt. Dette kalles hjemmelslengde. Modellen hadde en tredelt intensjon om å ivareta en differensiert flåtestruktur rent fysisk, samt å beskytte de minste fartøyene mot konkurranse fra de større i årlige reguleringer. I tillegg skulle den sikre fordeling og strukturering av strukturgevinst (fra avkorting ved strukturering) innad i hver enkelt lengdegruppe (Fiskeridirektoratet, u. d. a) Finnmarksmodellen er det viktigste verktøyet for å sikre en differensiert flåte i torskefisket, i tillegg til landsdelsbindingen som sikrer en viss geografisk spredning. Tidligere gjaldt bindingen det enkelt fylke, men ble i 2008 utvidet til en landsdelsbinding, som utvidet sonen for overføring av kvoter.



Figur 8: Eksempel på fordeling av nasjonal totalkvote på gruppe- og fartøynivå (Meld. St. 32 (2018-2019)) s. 8)

Trålflåten, som har vært regulert med kvoter siden 30-tallet, ble kritisert av kystfiskere utover 90-tallet, men ble sett på av myndighetene og landindustrien som viktige for helårlig og sikker råstofftilgang (Johnsen og Finstad, 2018, s 127) Særlig gjaldt dette i Finnmark hvor mye av prosesseringsindustrien befant seg, blant annet i Mehamn. Derfor ble trålerne fortsatt sikret råstoff gjennom Trålstigen, som forholdsmessig fordeler totalkvoten mellom hav- og kystflåten (Hershoug, 2005)

I den konvensjonelle åpne gruppen i torskefisket nord for 62 grader deltok det om lag 2.400 fartøy i 2017 og 2018, hvilket utgjorde rundt 45% av alle fartøy som leverte fangst disse årene.



Likevel disponerer den åpne gruppen kun 10,9% av den totale torskekvoten for konvensjonelle fartøy. Den åpne gruppen spiller en viktig rolle for fiskere som er i starten eller slutten av en fiskerkarriere, både som rekrutterings- og nedtrappingsarena, og for fiskere som kombinerer fiske etter torsk med for eksempel kongekrabbefiske, som utgjør en viktig inntektskilde for fiskere i både Øst- og Vest-Finnmark (Meld. St. (2018-2019), s. 75)

Felles for alle fartøygruppene i torskesektoren er at de har blitt redusert i antall fartøy, delvis med hensikt å tilpasse flåtens totale kapasitet til ressursgrunnlaget. Tallene i parentes viser prosentvis nedgang siden 1990: i dag teller lukket gruppe i den konvensjonelle kystfiskeflåten rundt 1730 fartøy (-46%), mens det i åpne gruppe i den konvensjonelle kystfiskeflåten er ca 2400 fartøy (-35%) (Meld. St. 32 (2018-2019), s 39-40). Den havgående flåten har minnet ytterligere og utgjør i dag 36 torsketrålkonsesjoner (-73%) og 26 deltakeradganger i den konvensjonelle havfiskeflåten (-69%) (Meld. St. 32 (2018-2019), s 39-40). For trålflåten har det dessuten foregått en stor teknologisk endring som har erstattet de tidligere trålerne leverte fersk fisk til bearbeiding med frysetrålere og kombinasjonstrålere som leverer til fryselaagre nær transportknutepunkter (Meld. St. 32 (2018-2019), s. 40, s 88). Dette viser at fartøyene både har blitt både færre og større, og peker dessuten på at trålernes bidrag til verdikjeden gjennom bearbeiding på land er kraftig svekket. Dette står i kontrast til målet om bidrag til sikker råstofftilgang for landnæringen, som var et viktig prinsipp i etableringen av trålflåten, da den kunne gå lenger til havs da bestandene ikke var like tilgjengelige for den kystnære flåten. I konvensjonell lukket gruppe finner vi sjarkflåten (lukket gruppe under 11 m hjemmelslengde), som blir tillagt særlig viktighet for lokal tilknytning til kystsamfunnene og for rekruttering. De fleste sjarker er registrert i de to nordligste fylkene Nordland og Troms og Finnmark (Meld. St. (2018-2019), s 68). Også sjarkflåten har blitt redusert med 20-35% for ulike fiskerier siden 2003 (Meld. St. (2018-2019), s 68).

#### 4.2.1 Kvote-transaksjoner, strukturvoteordningen og distriktskvoter

Da kvotesystemet ble utvidet til å omfatte kystfisket, ble det sagt at ordningen skulle avvikles når den pressede ressursituasjonen hadde bedret seg. Systemet ble aldri avviklet, men heller institusjonalisert. Til å begynne med ble konsesjoner og tillatelser delt ut på ubestemt tid, men da det ble klart at systemet ikke skulle avvikles, ble kvotene eksklusive rettigheter som etterhvert har steget i pris. Kvotene omsettes ikke på et åpent marked, men kan overdras mellom fartøyeiere med staten som mellominstans (Johnsen og Finstad, 2020, s 204). Det har

altså oppstått et marked for kjøp og salg av *rettigheter* på å fiske en viss mengde som blir gitt etter båtens størrelse, selv om det aldri har blitt formalisert (Johnsen og Finstad, 2020). Det finnes heller ikke et åpent register hvor kvotetransaksjoner gjøres offentlig, som gjør systemet lite transparent. Det hindret også meg i å finne historikk over kvotetransaksjoner ut og inn av Gamvik kommune.

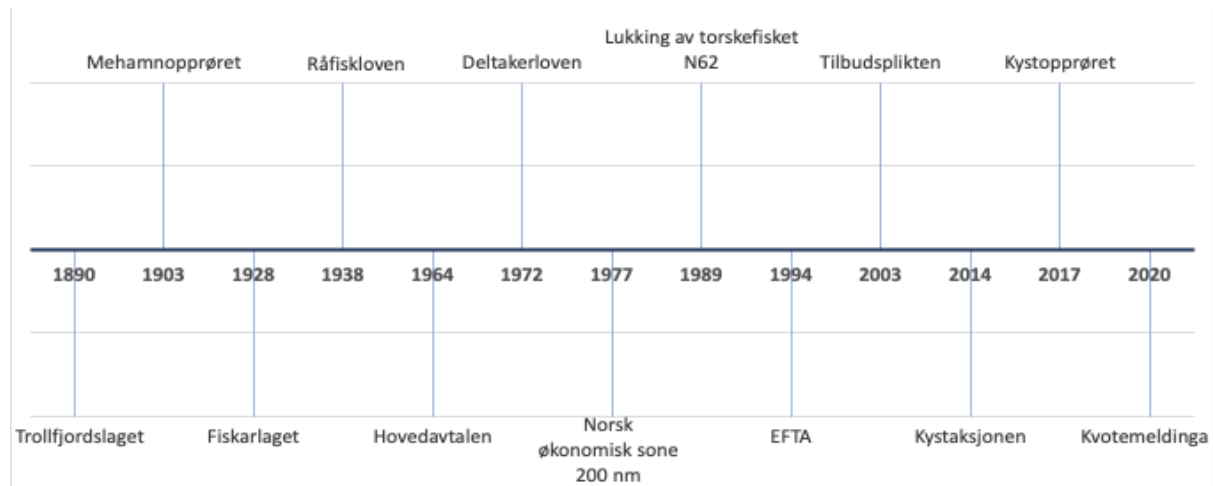
I tillegg er ulike strukturordninger utarbeidet siden 2003 med den hensikt å gjøre flåten mer fleksibel og effektiv, ved å tilpasse seg det skiftende og uforutsigbare ressursgrunnlaget som kan variere fra år til år. Gjennom å ta et fartøy permanent ut av fisket, kan kvotene fra dette utveksles til et annet fartøy (Forskrift om spesielle kystfiskekvoteordninger, 2003). Rundt 50% av fartøyenes totale kvotegrunnlag kommer i dag fra strukturkvoteordningen (Meld. St. 32 (2018-2019), s 58), og ordningen har med andre ord bidratt i utstrakt grad til å samle aktiviteten på færre fartøy. Så langt har sjarkflåten blitt unntatt strukturering for å bevare denne gruppens spredning av hensyn til tilknytningen til lokalsamfunn. I 2014 sendte Nærings- og Fiskeridepartementet ut et forslag på høring om en strukturkvoteordning også for sjarkflåten (Meld. St. 2018-2019, s 68). Fiskarlaget stemte for, mens både fylkesfiskarlaget i Nordland, Kystfiskarlaget, Sametinget og Fiskekjøpernes forening sa nei til forslaget. Det gjaldt også Finnmark fylkeskommune, med grunn i at “fartøygruppen under 11 meter er den viktigste bidragsyteren til aktivitet i små kystsamfunn i Finnmark” (Meld. St. 2018-2019, s. 69). Strukturordningen ble i 2008 utvidet til også å gjelde fartøy på 11-15 meter, mens fartøy under denne lengden altså ble unntatt. Samme år ble også fylkesbindingen omgjort til regionbindinger gjennom et regionalt marked for strukturkvoter (Johnsen og Jentoft, 2018, s 128)

Distriktskvoteordninger har blitt tatt i bruk flere ganger for å sikre råstoff gjennom øremerkede kvoter for en spesifikk region (Fenstad, 2018). «Hjeltneskvota» som den ble kalt i 2018, ble opprettet for å styre råstoff til filetindustrien i Gamvik og Lebesby kommuner utenom hovedsesongen, særlig for å sikre oppstarten da mediemannen Arne Hjeltnes kjøpte opp Finnmark Fisk i Mehamn. Kvoteordninga, med en avsetning på 3000 tonn torsk, ble imidlertid avsluttet samme år som den ble innført, selv om den skulle vare i tre år (Nilsen, S.H, 2020b). Ordningen fikk kritikk blant annet fordi den ikke sikret bearbeiding i anleggene, og at den bidro til kappfiske.

#### 4.3 Historiske og diskursive endringer i fiskeripolitikken

Hva det er som har formet politikk i fortiden, kan bidra til å klargjøre hvilke hensikter den er ment å betjene og hvordan den er forankret i relasjonsnettverk (Leach, Sterling og Scoones,

2010, s 129). I et institusjonelt perspektiv er det noen historiske hendelser og diskursive endringer det er hensiktsmessig å gjøre rede for fordi de har lagt føringer for dagens forvaltningspolitikk av torskefisket. Historikken er oppsummert i tidslinjen (Figur 9).



Figur 9: Institusjonelle hendelser med betydning for forvaltningens mål og struktur (Johnsen og Finstad, 2020; Kolle og Christensen (2014)

Den institusjonelle ordenen har utviklet seg inkrementelt gjennom mer enn hundre år, men kvotesystemet slik det er i dag har tatt form siden den ble vedtatt 18. april 1989. Med det startet lukkingen av det tidligere åpne torskefisket i kystflåten nord for 62 grader, hvilket representerte en ny æra innen fiskeriforvaltningen (Kolle, 2014; Johnsen og Jentoft, 2015, s 713; Johnsen, 2020, s. 440). Kvotesystemet kan ses på som et rasjonelt resultat av økologiske, teknologiske og sosiale og politiske forhold i dag, men som Leach, Sterling og Scoones (s. 129) fremholder, så er politikk også preget av kunnskap og diskurser, aktører og nettverk, og interesser og maktdynamikk.

Forskere ved Norges Fiskerihøgskole mener at den norske fiskeriforvaltningen har lyktes godt i å bevare en bred enighet gjennom et korporativt samspill mellom forvaltningsmyndigheter og interesseorganisasjoner som Fiskarlaget og Norges Råfisklag, som representerer lokale fiskerorganisasjoner (Johnsen og Jentoft, 2015, s 712; Johnsen og Finstad, 2020, s 206). Samspillet har sikret god kunnskapsutveksling og fiskerne ble sikret reell påvirkning i politikken (Jentoft og Johnsen, 2015, s 711-712). De brede kompromissene har støttet opp om den institusjonelle oppbygningen, som har vist seg robust i møte med skiftende konflikter (Johnsen og Finstad, 2015, s 712), hvor det har vært en bred forståelse for at fiskerens egne vurderinger har vært viktige for å oppnå en legitim ressursstyring (Jentoft og Johnsen, 2015, s

712; Johnsen og Finstad, 2020, s 206). Bildet av forvaltningens robusthet og evne til å håndtere og inkludere konflikterende perspektiver slår imidlertid sprekker av kritikken som har blitt rettet mot fiskeripolitikken de senere årene, som gjøres nærmere rede for under.

#### Markedsvending og statlig styring

På slutten av 1960- og begynnelsen av 70-tallet opplevde det norske fisket et historisk vendepunkt i form av statlig inngrep og reguleringer på grunn av en dyp ressurskrise hvor den atlantiskandiske sildestammen var nært et sammenbrudd (Kolle og Christensen, 2014, s. 9). De teknologiske innovasjonene hadde gjort fisket langt mer effektivt, og bevisstheten økte om at havets ressurser ikke varer evig. Bestandenes evne til å opprettholde størrelsen ble et viktig premiss for forvaltningen for fremtiden, og en økende grad av statlig regulering ble sett på som en nødvendighet (Kolle og Christensen, 2014, s 15-18). Fra 1970 til 1989 gikk fiskeripolitikken gjennom det Holm (2001) kaller en “usynlig revolusjon”, hvor diskursen dreide fra et bygdenærings- og fiskervelferdsperspektiv til et rent ressursforvaltningsperspektiv (Johnsen og Finstad, 2020, s 202-203), som sammenfalt med den økte bevisstheten rundt bærekraft og begrepets inntog i internasjonal miljødebatt (Album, Wiik og Aasjord, 2001, s 31). Man kan med andre ord se en kobling mellom økt forståelse for bærekraft i ressursforvaltningen og frafallet av det sosiale ansvaret for næringen i de fiskeriavhengige samfunnene.

De parallelle kreftene som markedsrettingen og ressursforvaltningsperspektivet sto for kulminerte i utvidelsen av kvotesystemet i 1989, til å også gjelde det åpne kystfisket nord for 62 grader. Tidligere var det kun trålflåten som hadde begrenset deltakelse gjennom adgangsreguleringer, men endringen medførte en lukking av det tidligere åpne kystfisket for båter under 28 meter, som nå også ble adgangsregulert gjennom tildeling av individuelle fartøyskvoter (Johnsen og Finstad, 2020, s 202). Opprinnelig ble det lovet som en midlertidig løsning inntil bestandssituasjonen hadde bedret seg, men økt kontroll ble etterhvert sett på som en nødvendighet også for kystflåten (Fiskeridirektoratet, 2021). Blant kystfolket vakte dette sterk misnøye og ga opphav til uttrykket “aldri mer 18. april”:

*Lukkinga av torskefisket for kystflåten kom som et sjokk på folk langs kysten, men var egentlig en logisk fullbyrdelse av en prosess som starta med sammenbruddet i sildebestanden og reguleringen av sildefisket i 1970. (...) Før 18. april 1989 hadde fiskeripolitikken langt på vei vært innretta mot å sikre fiskeribefolkningen inntekter og en rimelig levestandard. Men etter dette ble fiskeripolitikkens hovedformål om bosetting, sysselsetting og velferd for fiskere underordnet hensynet til fiskebestandenes velferd (Johnsen og Finstad, 2020, s 202-203)*

## Internasjonale avtaler

I økende grad har nasjonal forvaltningspolitikk overlappet med internasjonale målsettinger om bærekraftig utvikling (Mill, 2018) og økonomisk styring. I tilknytning til dette var to prosesser viktig for forvaltningen fram mot 1970: den ene gjaldt Norges geopolitiske posisjon gjennom spørsmålet om norsk medlemskap i EF (Det europeiske fellesmarkedet, senere EU), og den andre var debatten omkring norsk og internasjonal havrett. Sistnevnte resulterte i etableringen av den norske økonomiske sonen den 1. januar 1977 gjennom ratifisering av Havrettstraktaten (UNCLOS, United Nation Convention on the Law of the Sea), som går 200 nautiske mil fra grunnlinjen (Kolle og Christensen, 2014, s 9). Dette gjorde at kyststatene fikk større råderett over fisket innenfor sine soner, som var lang større enn den tidligere 12-milsgrensen anga. Etableringen av den økonomiske sonen bidro til en økt markedsretting av fiskeriene, ettersom fisket i de ulike sonene hadde stor grad av variasjon (Holm, 2014). Institusjonaliseringen av de eksklusive økonomiske sonene i kyststatene et viktig steg i å opprette de nødvendige geo-økonomiske rammene for økt kommodifisering og appropriering av marine ressurser (Campling og Colas, 2021, s. 208-209). I tillegg bidro 200-milssonen og det økte statlige ansvaret til en dreining mot et topptung fiskeripolitikk hvor staten fikk et større ansvar for forvaltningen (Chuengpangdee og Jentoft, 2015), og man kan argumentere for at kyststatene i praksis står for en okkupasjon av havområder gjennom å søke etter maksimert profitt gjennom statlig eiendom, på 'profitt-territorier' (Campling og Colas, 2021, 208-209). Det bidro dessuten til en oppfatning om å gjøre det uregjerlige havet og dets ressurser mer *regjerlige* (Johnsen og Finstad, 2020, s 202), etter Foucaults begrep *governability*. I dag er fiskerier i global skala stort sett preget av et hierarkisk forvaltningssystem med staten som dominerende aktør (Chuengpangdee og Jentoft, 2015), men påvirkning fra fiskere har i Norge vært sikret gjennom Fiskarlaget (Jentoft og Johnsen, 2015, s 706). Den siste viktige faktoren som ble en del av bildet før 1990 var naturlig nok oljefunnene, som har fått stor betydning for fiskeri og kystsamfunn, ettersom dette nye økonomiske eventyret gjorde havet og kysten til et delt interesseområde.

I 1994 gikk Norge inn i en ny avtale med EFTA, noe som også står som et historisk skille for hvordan oppbyggingen av fiskeriene ser ut (Finstad, 2014, s 228). Medlemskapet medførte en større forpliktelse til internasjonal handel og eksport, og for å utjevne konkurransefortrinn ble statlige subsidier forbudt. Dette svekket innholdet i Hovedavtalen, som tidligere hadde gjort det mulig for Norges Fiskarlag å forhandle om tilskudd når næringen ikke greide å hente inn store nok verdier i markedet til lønnsutgifter og kapital (Johnsen og Finstad, 2020, s 203). Den

Økte globaliseringen av næringspolitikken ut over 90-tallet fikk konsekvenser for lokalsamfunn i distriktet som kjente på begrensninger i næringsutviklingen som de nyliberale strømmingene fikk grep om (Flø, 2020, s 46). Med dette måtte fiskere innrette seg etter en ny økonomisk situasjon hvor statlig politikk i større grad dreide seg om ressursforvaltning heller enn sosial velferd (Johnsen og Jentoft, 2015, s 712). Til sammenlikning skiller dette seg fra landbruket, hvor staten fortsatt stiller som garantist for landbruket gjennom det høyeste subidienivået av medlemslandene i OECD, og godt over det dobbelte av gjennomsnittet i EU de siste 20 årene (OECD, 2022).

For å trekke ut det viktigste i den historiske utviklingen av fiskeripolitikken, så er det endringer i teknologi, økonomi og politikk som har ført til at de politiske spenningene har forflyttet seg. Derfor har også forvaltningens rolle endret seg, ettersom nye konflikter har oppstått og problemer har blitt redefinert. Dagens konflikter preges ikke lenger i samme grad av spenninger mellom fiskekjøpere og fiskere, fiskeri og industri, fiskere og forvaltning, selv om disse konfliktlinjene også er videreført i noen grad. Det som anses som den viktigste motsetningen her, er dannelsen av en liten gruppe ressurselite med stor økonomisk kapasitet, de såkalte “kvotenbaronene”, med nasjonal forvaltning som øverste myndighet og tilrettelegger. På den andre siden står de fiskeriavhengige lokalsamfunnene, som befinner seg i periferien både geografisk og i den politiske prosessen som i økende grad har mistet tilgang på allmenningen de historisk sett har vært nært knyttet til gjennom kvotesystemet og dereguleringer i fisket. Satt i historisk kontekst kan vi se av kvoteordningen er en del av tendenser i forvaltningen i form av en markedsretting med bioøkonomi som empirisk alibi (Johnsen og Jentoft, 2018), som resulterte en i en omstrukturering av teknologiske, politiske, sosiale og kulturelle relasjoner (Holm, 2001; Johnsen m.fl, 2009)

#### 4.4 Nye konflikter og kritikk av kvotesystemet - legitimitet og rettferdighet

I det følgende peker jeg på noen nyere kilder til kritikk og konflikt i kvotepolitisk sammenheng relatert til legitimitet og rettferdighet.

##### 4.4.1 Legitimitet

“[...]det har blitt påpekt at det har legitimitetsutfordringer som følge av spenningene mellom de økonomiske og de sosiale målene” (Riksrevisjonen, 2020, s 9)

I det store bildet har Norge en fiskeriforvaltning som mange land misunner oss, hvor en suksessfaktor har vært den brede tilliten mellom staten og kystbefolkningen (Johnsen og Finstad, 2020, s 211). Kvoteinndelingen fra 1989 førte imidlertid til et høyere konfliktnivå i styringen av ressursene, og opposisjonen fra den minste flåten har blitt styrket (Jentoft og Johnsen, 2015). Riksrevisjonens rapport fra 2020 peker på noen av årsakene til dagens konfliktbilde:

- *Endringene i kvotesystemet i perioden 2004–2018 har bidratt til økt lønnsomhet i fiskeflåten.*
- *Etablerte fiskeripolitiske prinsipper er blitt utfordret ved at:*
  - *Eierskapet til fartøy med kvoter er konsentrert på færre hender.*
  - *Fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere.*
  - *Flåtestrukturen er mindre variert, og fartøyene er færre og større.*
  - *Utenlandsk eierskap i fiskeflåten er økende, men fortsatt lavt.*
  - *Koblingen mellom fartøy og kvote er svekket.*
- *Økte kvotepriser har gjort det vanskeligere å rekruttere nye fiskere.*
- *Endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn.*
- *Flere fiskeriavhengige kommuner har fått redusert fiskeriaktivitet.*
- *Flere av endringene i kvotesystemet er ikke tilstrekkelig konsekvensutredet av departementet”*

(Riksrevisjonen, 2020, s 10)

Hovedfunnene i rapport viste at lønnsomheten i flåten har gått opp, men at dette har gått på bekostning av andre prinsipper og juridiske mål til grunn for forvaltningen. Blant annet er ressurskontrollen konsentrert på færre eiere og fartøy, og rapporten slår fast at konsekvensene for kystsamfunn er alvorlige, i tillegg til at de endringene som regjeringen foreslår i Kvotemeldignen er for dårlig utredet (Riksrevisjonen, 2020). Ifølge rapporten benyttes betegnelsen alvorlig “ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv” (Riksrevisjonen, 2020).

Rapporten fra riksrevisjonen har skapt debatt, men sammenfallet med koronapandemienes utbrudd gjør det rimelig å anta at den ikke fikk like mye oppmerksomhet som den ellers ville gjort. Likevel har aviser som Klassekampen, Nationen og Fiskeribladet fulgt saken og publisert meningsytringer og uttalelser som har opplyst og løftet debatten (Nilsen, 2020a;

Klassekampen, 2020; Nationen, 2020). Deler av kvotemeldingen ble trukket etter innsigelser fra opposisjonspartiene, og bestemte blant annet at vedtakene skulle konsekvensutredes etter at kritikken inntraff (Heldahl, 2020). Også i Stortinget under behandlingen av kvotemeldingen i mai 2020 haglet opposisjonspartiene mot regjeringen som stemte gjennom meldingen med et knapt flertall med støtte fra FrP. Kritikken gikk i stor grad ut på det politiske håndverket i sakens gang, og flere uttrykte kritiske holdninger til at regjeringen presset gjennom en politikk som ennå ikke var konsekvensutredet, og med et så kort tidsrom etter at riksrevisjonens rapport kom ut at funnene derfra umulig kunne ha satt sitt preg på den nye meldingen (Stortinget, 2020).

Rapporten poengterer også at effekten av kvoteordningen i tidsrommet 2004-2018 bryter med noen grunnprinsipper som har formet fiskeriforvaltningen i et historisk perspektiv (Rikrevisjonen, 2020). Disse grunnprinsippene har lang historie og bunner i oppfatningen av hva en allmenning er og hvordan den skal forvaltes. Det står verken i lovgivningen eller er et uttalt politisk mål at det negative utslaget på kystsamfunn er en del av den ønskede utviklingen. Hvorfor ser det ut til å være aksept for at dette er en konsekvens av politikken likevel?



Figur 10: Gatekunstneren Pøbel har malt "Fiskeridiktaturet" med fiskeskjelett på et livløst fiskemottak. Et uttrykk for manglende legitimitet (Pøbel, u.d)

I en utredning av legitimitetsspørsmål i ressurs- og kvotepolitikk gjort av Nofima (2016), pekes det på et uavklart forhold mellom to forventninger knyttet til sektoren som kilde til de viktigste legitimitetsutfordringene: 1) fiskeri som bærer av kystsamfunn og 2) behovet for konkurransekraft og lønnsomhet i næringen. Det er ifølge rapporten fravær av enighet om fiskerinæringens samfunnsoppdrag, som har forvitret i takt med en økende grad av økonomiske hensyn som skjedde i årene rundt kvoteordningens etablering. Dette kan ses i sammenheng med den økonomiske vendingen og den usynlige revolusjonen gjort rede for tidligere, og kan ha bidratt til å svekke politikkenes legitimitet.



#### 4.4.2 Rettferdighet

Til tross for en overordnet målsetting om rettferdighet gjennom formuleringer i Havressursloven og Deltakerloven, kan den opplevde misnøyen med kvotesystemet oppleves som mangel på rettferdighet. Rettferdighetsdimensjonen ligger også implisitt i Brundtlandrapportens definisjon av bærekraftig utvikling, som innebærer å sikre rettferdighet mellom dagens befolkning og fremtidige generasjoner: «en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov» (World Commission on Environment and Development, 1987). Også prinsippet om å bidra til sysselsetting og bosetting langs kysten uttrykker en form for geografisk rettferdig fordeling. Nedgang i arbeidsplasser på sjø og land, økte forskjeller og framveksten av en gruppe “kvotebaroner” som eier og kontrollerer store deler av kvotemarkedet er eksempler på slike konsekvenser (Olsen, 2017).

Ressursrettferdighet kommer særlig til syne i nordområdene hvor relasjonene mellom fiskeressurser og samfunn er tettere både geografisk, historisk, kulturelt og sosialt. Dette gjør nordområdene som både er rike på ressurser, har geopolitiske verdier og samtidig relativt tynt befolket, til et hotspot i politisk økologi-perspektiv (Benjaminsen og Robbins, 2015). Nordområdene ble definert som et “viktig strategisk satsingsområde” av den rødgrønne regjeringen på starten av 2000-tallet (Aasjord, 2020, s 110). Samtidig ble det viktig å “bryte ned forestillingene om at Nord-Norge er en tilbakeliggende og umoderne periferi som må hjelpes fram og moderniseres, gjennom statlige distriktspolitiske tiltak” (Guneriussen, 2008, s. 31). Gjennom den nye geopolitikken fikk staten mulighet til å øke tilstedeværelsen gjennom et moderniseringsprosjekt som samtidig ønsket å redefinere identiteten i en hel region.

## 5 Teoretisk ramme og analytiske begreper

Den teoretiske rammen for oppgaven bygger på tilnærminger og konsepter innen planlegging og kompleksitet: kompleksitet og temporalitet, sosio-økologiske systemer, governance, lokalsamfunn og teorier om allmenninger. Dette er ganske brede perspektiver, men ved å forstå og bruke dem sammen kan de være oppklarende for hvordan lokalsamfunn er relatert til nasjonal forvaltning og kan være drivere for endring. Først kommer en vurdering av den teoretiske forståelsen for kunnskapsproduksjon, etterfulgt av et teoretisk rammeverk for å forstå miljøpolitikk som fremtidspolitikk.

Naturvitenskap har hatt hegemonisk posisjon i fiskeriforvaltningen, såvel som i annen ressursforvaltning i lang tid (Jentoft, 2006, s 672; Funtowicz og Ravetz, 1993). Diskursen rundt fiskeriforvaltning er imidlertid i ferd med å utvikle seg på tre måter, som jeg forsøker å følge:

- 1) det legges økt vekt på sosiale og politiske perspektiver
- 2) det er økt forståelse for behovet for nye mål og virkemidler, fordi utfordringene ofte har røtter utenfor fiskerinæringen selv
- 3) økt faglig inkludering, som ideelt sett burde være tverrfaglig, på grunn av den tematiske kompleksiteten

(Jentoft, 2006, s 671-672)

Vridningen fra “harde til “myke fakta kan ses på som en parallell til utviklingen av geografifaget da de positivistiske og kvantitativt orienterte geografene på særlig 60-tallet ble avløst av en motreaksjon av på 70-tallet en humanistisk og senere en postmoderne tenkning som vektla det kvalitative og det subjektive (Cresswell, 2013, s 104). Reaksjonen den gang kom som følge av at de sosiale dimensjonene som det kvantitative og naturvitenskapelige tankesettet ikke ble tilstrekkelig integrert (Cresswell, 2013, s 104). Selv om fiskeriforvaltningen generelt og kvotesystemet spesielt hviler på et biofysisk fundament, er ikke dette hele bildet av forvaltningens påvirkningsområde, sett i et relasjonelt perspektiv. Det kan støttes opp av budskapet til Haarstad m.fl (2018) om at samfunnsvitenskapene kan bidra med perspektiver ved å (1) produsere og situere anvendelig kunnskap, (2) sette diskurser i nytt, kritisk lys, og (3) knytte aktører og prosesser sammen.

## 5.1 Ontologisk og epistemologisk utgangspunkt

Kunnskap - objektivt eller situasjonsbestemt konstruksjon?

Hva vi kan vite om et fenomen, og hvordan kan vi tilegne oss kunnskap om det? Disse spørsmålene danner grunnmuren i all forskning, og omtales som ontologi og epistemologi. Her finner jeg basis i teorien om “coherence”, som forkaster et syn på at vi kan ha eksakt kunnskap om den ytre verden, fordi vi er dømt til å forstå verden gjennom et begrensende sett med sanser (Aase og Fossåskaret, 2014, s 47). Derfor blir kunnskap nødt til å konstrueres på et prinsipp om intern sammenheng mellom antakelser og konklusjoner (Aase og Fossåskaret, 2014, s 47), fremfor et prinsipp om å finne frem til objektive fakta.

*Men hva havet er for dem som bor langs stranden, får ingen vite, for de sier ingenting. De lever hele sitt liv med ansiktet vendt mot sjøen. Havet er deres selskap, deres rådgiver, deres venn og*

*deres fiende, deres erverv og deres kirkegård. Derfor blir forholdet uten mange ord, og blikket, som stirrer utover, veksler etter det uttrykket havet har – snart fortrolig, snart halvt redd og trossig.*

Aleksander Kielland (1880, Garman & Worse)

Kiellands beskrivelse er muligens en klisjé, men utdraget peker likevel på noe vesentlig: at mennesker som lever av og tett med naturressurer kan ha en praktisk kunnskap det kan være vanskelig å dokumentere, og følgelig også vanskelig å sikre representasjon for. Det gjør det kritisk viktig å anerkjenne at kunnskap kan ha flere former og kilder. En slik forståelse ligger tett opp til såkalt situert kunnskap (Haraway, 1988; Nightingale, 2003). En sentral idé bak begrepet er at det ikke finnes én sannhet som kan oppdages, men at all kunnskap er ufullstendig og konstruert i en spesifikk kontekst (Nightingale, 2003, s77).

Svein Jentoft (2006), med henvisning til Aristoteles og Flyvbjerg, etterspør en metodologi som fremmer kunnskapsbasen *phronesis*, som komplimenterer *episteme* og *techne*, som ofte dominerer forvaltning og forskning. Phronesis er “en type intellektuell kompetanse som omfatter praktisk visdom/klokskap/fornuft, en skjønsmessig evne (skjønn) som erverves gjennom erfaring over tid” (Fossheim, 2020). Den kontekst- og erfaringsbaserte kunnskapsbasen, forstått som situert kunnskap eller phronesis, bryter med modelltenkning knyttet til positivistisk tradisjon, og skaper rom for å se enkelttilfellene i relasjon til det komplekse og sammensatte. Kritiske retninger innen geografi, som politisk økologi etterspør en slik kunnskap nettopp for å sette fokus på betydningen av sted og tilknytning til stedet (Rocheleau, D, 2007).

## 5.2 En tverrfaglig tilnærming til spørsmål om naturressurser

Et teoretisk utgangspunkt i det overlappende mellom ressursforvaltning og stedsutvikling kan si oss noe om hvordan mennesker og natur inngår i komplekse systemer, og samtidig også si noe om hvordan steder som Mehamn formes og er uttrykk for prosesser på regional, nasjonal og global skala. En tverrfaglig tilnærming vil også kunne rette søkelys mot behovet for å gå ut av den etablerte sektortenkningen, selv om den kan sies å ha en rasjonell og faglig legitimitet isolert sett. Innen flere fagmiljøer er det økt fokus på tverrfaglighet for å kunne gripe an bærekraftsutfordringer på nye måter for å komme de dype bærekraftsutfordringene i møte. Også Forskningsrådet oppgir at det må satses på en “tverrfaglig og tverrsektoriell tilnærming til hva som er god forvaltning og styring” for å oppnå målet om en helhetlig forståelse av

hvordan havet skal forvaltes i forbindelse med Norges bidrag til FNs havforskningstiltak for bærekraftig utvikling (Forskningsrådet, 2020, s 7).

Selv om forfatterne av *Empty Sea* ikke har spisskompetanse innen fiskeri, så er ikke deres tilhørighet til andre disipliner et hinder for å kunne si noe om fiskeri (Perissi og Bardi, 2021, s. IX ). Tvert imot, et perspektiv som ikke skriver seg inn i listen av faglitteratur gjør feltet mer tilgjengelig og lyssetter andre aspekter av den. I rapporten gjør de rede for hvordan vi gjennom flere ledd av fremmedgjøring ikke snakker det språket vi trenger for å ta vare på naturen, og at et outsider-perspektiv kan bidra til å gjenopprette større forståelse for bestandene i havet og gjør slutt på det de kaller “the war against the sea” (Perissi og Bardi, 2021, s. 72). Den angivelige krigen eksemplifiseres av den totale ødeleggelsen av den nordvestatlantiske torskestammen på Newfoundland etter en eventyrlig topp i fisket rundt 1970 (Perissi og Bardi, 2021, s. 72). Skal vi ta det forfatterne sier for god fisk, kan et tverrfaglig blikk fra utsiden av en faglig snevert etablert sektor gi verdifull kunnskap om man vil unngå den samme skjebnen for det som er igjen av den nordøstatlantiske torskestammen.

### 5.3 Ressurspolitik som fremtidspolitik

Groves (2017) anser miljøpolitikk som forventningspolitikk. Det innebærer å analysere ulike aktørers kapasitet til å forvente noe om fremtiden, men også hvordan ulike måter å forvente fremtiden arter og materialiserer seg på (Groves, 2017). I tillegg poengterer han at forventninger ikke bare eksisterer som ord og ideer, men materialiserer seg både i sosiale relasjoner og praksiser, og i biofysiske og konstruerte materialiteter som teknologi og infrastruktur (Groves, 2017, s 30). På denne måten bidrar miljøpolitikk til å skape ulik kapasitet for ulike grupper til å påvirke livet som leves innad i systemer som påvirkes av forventningene, og er dermed ingen nøytral prosess fordi den er ulikt fordelt (Groves, 2017, s 30). Hvis politikk på et eller annet plan innebærer å kolonisere fremtiden, så kan forståelse for hvordan kapasiteten til å forvente noe om fremtiden hjelpe oss å forstå hvilke ulikheter og ‘skader’ ulike innramminger av det som ennå ikke er, kan føre til (Groves, 2017).

#### 5.3.1 Narrativer om fremtiden

Tekster som objekt for analyse av *narrativer* fremfor fakta om representasjon i tekstens innhold, det jeg vil kalle en dyp analyse, er noe kritiske forskere har brukt særlig de siste par (-tre) tiårene (Cope og Kurtz, 2016, s. 657). Til grunn for å se nærmere på narrativer ligger en forståelse av at mennesker, uansett posisjonalitet i forhold til det de snakker om, er

historiefortellere. Narrativene, eller historiene, har både protagonister og antagonister, problemer eller konflikter som må løses, karakterutvikling, og til slutt et sett med løsninger (Cope og Kurtz, 2016, s. 657; Leach, Scoones og Sterling, 2010, s. 45). Ordene definerer dermed det mulige handlingsrommet: hvordan historiens elementer er satt sammen i historiene sier noe om *rammen* for problemforståelsen (Cope og Kurtz, 2016, s. 657-658). Et fokus på rammer innebærer å adressere avgrensningen som problemforståelsen er bundet til, og hvordan de ulike aspektene er koblet sammen og gitt relativ betydning (Leach, Scoones og Sterling, 2010, s. 111). Som i enhver forhandlingsprosess, vil ulike aktører ha ulike perspektiver og rammer for problemforståelsen (Miedzinski, 2018; Leach, Scoones og Sterling, 2010, s. 48). Fokuset på rammer og differensiert problemforståelse bygger på innsikter fra metodologisk konstruktivisme (Leach, Scoones og Sterling, 2010, s. 44), altså metoder som er tilpasset en epistemologi som anser kunnskap som konstruert i en spesifikk kontekst. Hvilke aktører som inkluderes i prosessen og hvilke rammeforståelser som blir dominerende, kommer an på beslutningsprosessen og graden av deltakelse. Derfor kan man stille spørsmålsteget ved fremtidsnarrativene i politiske dokumenter, og hvorvidt de og prosessen tar god nok høyde for spekteret av perspektiver, og om de dermed er rettferdige (Haarborsch m.fl., 2021, s. 2). Ulike fremtidsnarrativer kan føre til det Ottinger (2017) kaller “narrative mismatches”. Det kan føre til en svekkelse av politikkenes legitimitet, på grunn av de ulike forståelsene av hvilke prioriteringer, handlinger og investeringer som bør gjøres i tråd med narrativene (Miedzinski, 2018, s. 10). Som konsekvens av dette, kan innbyggere oppleve en svekket mulighet til å uttrykke den uretten de opplever (Ottinger, 2017, s. 42).

### *Narrativer i politikktutforming*

Historier eller narrativer om fremtiden er ofte en del av politikktutforming, og er konstruert for å tjene ulike formål (Haarborsch m.fl., 2017; Miedzinski, 2018, s. 11). Narrativer i politikktutforming er sosiale konstruksjoner som er sammensatt av empirisk grunnlag og normative verdier (Miedzinski, 2018 s. 11). De spiller ikke bare en rolle som abstrakte bilder for fremtiden, men de er performative og/eller konstituerende nøkkelelementer (Borup m.fl., 2006) som binder sammen fortiden, nåtiden og fremtiden (Holmes, 2009). Ulike narrativer rammer derfor inn ulike problemforståelser som har hvert sitt sett med mulige løsninger og retninger for utvikling (Leach, Scoones og Sterling, s. 65).

I en tid hvor globalisering og sammenkobling av prosesser på ulik skala preger de politiske utfordringene, utgjør denne kompleksiteten en dimensjon av utfordringene som gjør det desto

vanskeligere å finne felles grunn og en felles historie å enes om, som binder historiske fakta, opplevde utfordringer i samtiden og fremtiden sammen. Ulike historier og hvordan koblingene som binder disse elementene sammen er konstruert, er avgjørende for den politiske og vitenskapelige tilnærmingen og til sist hvilke politiske virkemidler en anser som nødvendige (Miedzinski, 2018; Jasanoff, 1990). Det gjør fremtidsnarrativer brukt i politiske dokumenter til en meningsbærer hvor verdiene som tillater de normative antakelsene til et objekt for analyse. I denne oppgaven er det Kvotemeldingen, som bærer en eksplisitt tidsdimensjon uttrykt i undertittelen “Et kvotesystem for økt verdiskapning. En fremtidsrettet fiskerinæring” jeg analyserer. Ved å bringe fremtiden som dimensjon inn i analysen, vil dette kunne avdekke verdier som ikke er eksplisitt uttalt, men som er en del av den dominerende forståelsen av samtiden, slik Magnason, referert til tidligere, peker på. Det åpner for et nytt mulighetsrom for politisk diskusjon: “adding an explicit future dimension to policy narrative opens up a new deliberative space where policy actors may find new alignments or diverge in their views.” (Miedziński, 2018, s 13)

## 5.4 En relasjonell stedsforståelse

Relasjonell geografi er en retning innenfor geografifaget som anser steder som topologisk tilknyttede objekter fremfor diskrete og statiske objekter (Cresswell, 2013, s 2018). Den relasjonelle forståelsen innebærer et syn hvor steder ikke er statiske materielle enheter som bare *er*, men er produkter av nettverk av tverrskalære relasjoner - de *konstrueres* (Massey, 2005, s 9; Aure et al, 2015). Det fordrer en flerdimensjonal forståelse av sted, som ikke bare setter spørsmålsteget ved *hvor* de er, men også *hva* de er, og kanskje også *hvordan*, *hvorfor* og *når* de er (Aure et al, 2015, s 15). En flerdimensjonal stedsforståelse åpner opp et vidt spekter av meninger, verdier og sammenkoblinger, og gjør det dessuten vanskelig å navigere i styringen av steder og gjøre opp en felles mening for hvordan de skal forstås, styres og formes. Dermed er stedsforståelsen også en politisk relevans, og hvilke steder som anses som mer eller mindre relevante på ulike måter er et dypt politisk anliggende (Aure et al 2015), fordi det har en innvirkning på hegemoniske fremtidsnarrativer som legitimerer politiske beslutninger.

For Murdoch (2006, s 20) er relasjonelle stedsforståelser både konsensusbaserte og omstridte. Det danner konsensus i form av at relasjoner ofte er basert på enighet mellom to eller flere

enheter, og omstridte fordi et sett av relasjoner kan ekskludere andre, og dermed danne grunnlag for maktstrukturer og dominerende relasjoner som dominerer andre (Murdoch, 2006).

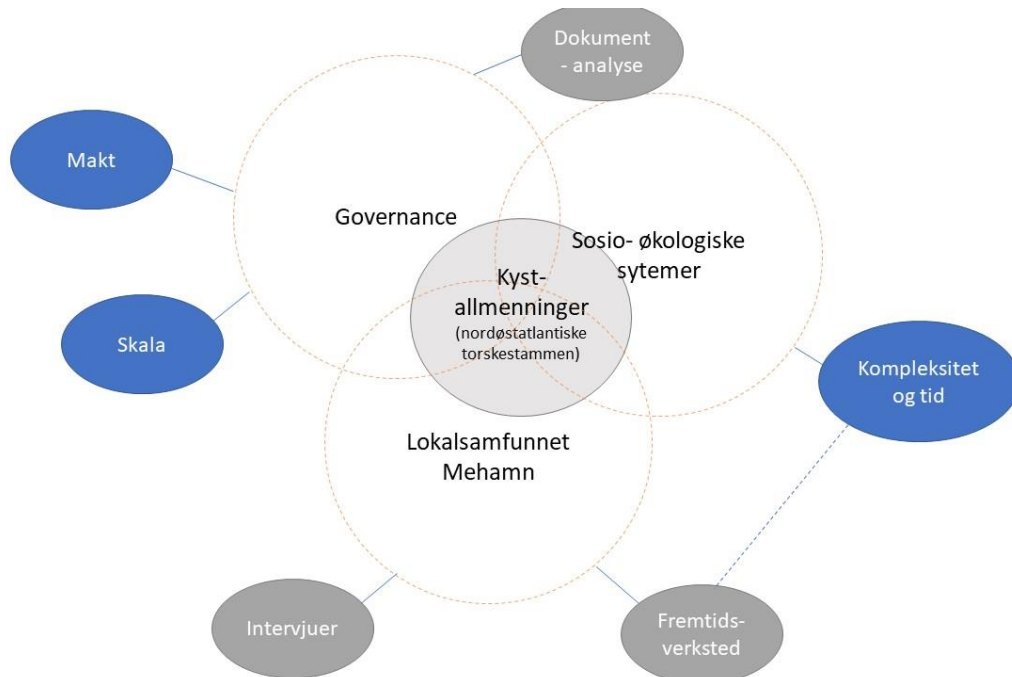
Hvordan vi forstår steder avhenger av tilknytningen til dem, enten man ser det fra perspektiv innenfra eller utenfra, og dermed hvilke prosesser man er sensitiv for og oppmerksom på. Sett på denne måten er steder uttrykk for prosesser som skiller og differensierer de innenfor og utenfor stedet, og skaper et skille mellom “vi” og “dem” (Cresswell, 2013, s 221). Det har i denne sammenhengen betydning for hvordan vi forstår Mehamn og de prosessene som virker, og gir grunn til å undersøke hvilke ulike perspektiver på utviklingen som skjer der.

Det relasjonelle perspektivet utfordrer en antakelse om at steder er statiske eller har en essens som ikke skal eller kan endres på nye måter, men heller det motsatte. I dette tilfellet ville det for eksempel vært en fare for å forstå kystsamfunn som baserer seg på fiskeri noe som skal bevares slik de *har vært*, men en slik forståelse legger til grunn at det enten er én retning inn i fremtiden og én vei bakover i tid, som Doreen Massey kritiserte blant annet regionalgeografien for (Cresswell, s 221). Den lineære relasjonen mellom fortid og fremtid skaper en dikotomi det er viktig å unngå, fordi dikotomier ofte skjuler nyanser som åpner for andre sett relasjoner og retninger for utvikling. Stedet, som i dette tilfellet er Mehamn, er dermed ikke nødvendigvis et “tapt” samfunn, selv om dagens kontekst er preget av negative benevnelser som fraflytting, forgubbing og dårlig kommunal økonomi med “sugerøret i statskassa”.

Den relasjonelle tilnærmingen kan også overføres til fiskeriforvaltningen og den prosessuelle tilblivelsen av et politisk verktøy som kvotesystemet. I et slikt perspektiv handler ikke et bærekraftig fiskeri om enkle systemer som kvantitative mål av fiskebestandene eller på utslipp i flåten isolert sett (Cresswell, s. 242). utfordringen ligger i å se forbi lineære og sekvensielle forhold som dette for å styre komplekse sosio-økologiske systemer i møtet mellom natur og samfunn. Ved å sette fiskeripolitikken i en relasjonell kontekst, får vi frem at *hvem* som har tilgang på råstoff fra havet i tillegg til *hvordan* dette bestemmes også er relevant for lokal stedsutvikling.

## 5.5 Analytiske begreper

I dette delkapittelet legger jeg frem teoretiske perspektiver og begreper jeg anvender i diskusjonen. Det teoretiske rammeverket er inspirert av det Armitage m.fl (2017) bruker, men er tilpasset innfallsvinkel, struktur og metoder i denne oppgaven (Figur 11)



Figur 11: Teoretisk rammeverk i relasjon til empirisk materiale. Empirisk materiale vises i grått, sammen med linjer som viser koblinger til det teoretiske rammeverket. ( **DENNE MÅ OPPDATERES** )

### Kompleksitet

“Armageddon is not around the corner. This is only what the people of violence want us to believe. The complexity and diversity of the world is the hope for the future.”

Monty Pythons Michael Palin (i Page, 2011, s 16)

Spekteret av perspektiver, konflikter, diskurser tyder på at det ikke finnes ett enkelt svar på hvordan fiskeressursene skal styres, eller hvordan verktøy og insitusjonelt rammeverk skal se ut i fremtiden. Under legger jeg frem noen teoretiske perspektiver på kompleksitet, for å så å si noe om hva det gjør med forståelsen for pågående prosesser i Mehamn og i kvotesystemet.

John Urry sier at kompleksitetsperspektivet åpner opp en forståelse av systemer som “dynamiske, prosessuelle og uforutsigbare” (2016, s.40). Som premiss for dette er det gitt at



systemer, både biologiske, sosiale, økonomiske eller politiske, strekker seg ut i tid og rom, hvor ulike 'flows' av energi, masse og ideer er i konstant endring. Systemene endres av innovasjon og feedback-mekanismer, som gjør at forholdet mellom årsak og virkning ikke er proporsjonalt, eller *ikke-lineært*. De ikke-lineære relasjonene skyldes at handlinger på et gitt sted og tidspunkt gir gjenklang på tvers av relasjonsnettverk (Page, 2011, s 11). De ikke-lineære forholdene forårsaker terskler og tilbakekoblingsmekanismer, som gir uforutsigbarhet og overraskelser som gjerne oppleves gjerne som kriser (Leach, Scoones og Sterling, s 15). En av de tidlige og kanskje den mest ikoniske kompleksitetsteorien som beskriver dette er Edward Lorenz' teori om sommerfugleeffekten, en metafor for hvordan en liten hendelse forårsaker store virkninger på en annen skala i tid og rom (De Roo, 2018, s 315). I Lorenz' teori forplanter vingslagene til en sommerfugl seg i vindsystemene og forårsaker en storm på den andre siden av jorda. Bevegelsen i lufta forsterkes gjennom systemet på grunn av positive tilbakekoblingsmekanismer som gjør at konsekvensen blir uproporsjonal sammenliknet med årsaken, og gir den nevnte ikke-lineære utviklingen i systemet. Det er disse ukontrollerbare forsterknings- og tilbakekoblingsmekanismene det behøves større fokus på i forskning på klima og andre komplekse systemer i relasjonen mellom samfunn og natur.

Relevansen av kompleks systemdynamikk er noe som ofte har blitt utelatt i konvensjonelle tilnærminger til politikk og utvikling, selv om det innen vitenskapen ikke er noen nyhet (Leach, Scoones og Sterling, 2010, s 18). Konsekvensen er at politisk rådgivning ikke integrerer kompleks systemdynamisk utvikling, og tilpasses dermed et statisk, forenklet og generalisert bilde av virkeligheten, som fører til stivhengighet som er låst i det institusjonelle og politiske rammeverket og tilhørende profesjonaliserte praksiser (Leach, Scoones og Sterling al, s 18). Jentoft (2006) peker på at kompleksitet kan ha innvirkning på fiskeriforvaltningen eksplisitt på ulike måter, fordi den typiske kunnskapsbasen kan sies å være for begrenset og lite representativ for forvaltningens egentlig kompleksitet (Jentoft, 2006, s 672). Dermed er ikke nødvendigvis utfordringene slik de først ser ut til, dels fordi problemene har rot *utenfor* fiskerinæringen, på grunn av de komplekse, ikke-lineære relasjonene. Dette viser fiskeriforvaltningens utilstrekkelighet som noe sosialt konstruert som ikke har noe naturlig ved seg, men er et spørsmål om valg og dermed et dypt politisk anliggende (Jentoft, 2006, s 671).

### Temporalitet

Geografer og andre som er opptatt av sted og rom, kommer ikke utenom den temporale dimensjonen (Taylor, s 141). Doreen Massey fester tid til den geografiske litteraturen på en

ved å forstå rom som en dimensjon for diversitet, og hvor diversiteten kan forstås som et mangfold av ulike projeksjoner i tid. Temporalitet er særlig relevant i et kompleksitetsperspektiv, fordi dynamikken i komplekse systemer ikke bare kan observeres på ulike romlige skalaer, men også til ulike tider (Urry, 2016). Hendelser og steder oppstår ikke i et vakuum, men er koblet til andre hendelser eller steder på tvers av skala i rom, og også i tid. Hendelser må dermed også forstås som sammenkoblede gjennom den temporale dimensjonen, som betyr at teoretisering rundt komplekse systemer gjør tid, historie og utvikling viktig (Urry, s 44). Å teoretisere over tid er abstrakt, ettersom vi ikke kan sanse tid på samme måte som vi sanser rom. Vi kan sanse tegn på at tid har passert, som ved å se på en klokke, solen eller lese aldring i ansiktet hos et menneske, men vi kan ikke observere eller sanse tiden eller *temporalitet* som sådan. I denne oppgaven er det normative forståelser av hva tid innebærer som skal utforskes. Gjennom å rette fokuset mot temporalitet ønsker jeg å åpne opp for en forståelse om hvordan ulike fremtider determineres av hvordan vi konstituerer nåtiden. Konstitueringen kan ta form som materielle manifesteringer, som bygninger, infrastruktur og systemer for konsum og produksjon. I tillegg til de materielle manifesteringene, konstitueres også fremtiden gjennom språket og hvordan problemer artikuleres.

John Urry (2016) beskriver tre tradisjoner som samfunnsvitenskapen innretter forholdet til fremtiden etter. Den første er en individualistisk tilnærming hvor individer blir ansett som alt fra rasjonelle til uansvarlige gjennom sine handlinger. Individet blir på den måten ansett for å ha makt over sin egen fremtid gjennom å vurdere hva man skal gjøre og hvorfor, uavhengig av andre. Dette synet er effektivt gjennom å henvende seg til individet, og kan resonnerer godt i samfunn hvor individuell frihet står sentralt. Tilnærmingen overser imidlertid individets relasjonelle tilknytning, og tar ikke høyde for ekstern påvirkning som individer ikke kan kontrollere, som hvordan sosiale relasjoner, grupper og institusjoner påvirker individets rasjonalitet og beslutninger. Det er dette som er sentralt i den andre tilnærmingen, hvor man for eksempel finner marxistisk teori/historisk materialisme, som legger stor vekt på de historiske og klassemessige båndene som begrenser de reelle valgene som hver enkelt har (Urry, 2016, s 39). Innen denne retningen er sosiale og økonomiske strukturer viktigere forklaringsmodeller for fremtiden. Den strukturelle tilnærmingen kan på sin side overse hvordan interne mekanismer endrer strukturene over tid. Urry peker på at kompleksitetsperspektivet, som etter hvert har gjort inntog i en rekke fagretninger, kommer de to andre tilnærmingenes begrensninger i møte ved å anerkjenne at fremtiden ikke kan reduseres til enten individuelle valg eller strukturell stabilitet.

Å tenke på komplekse systemer som dynamiske og uforutsigbare, preget av innovasjon, tilbakekoblingsmekanismer og ikke-lineære endringer, gjør fremtiden åpen og usikker (Urry, 2016). I disse systemene eksisterer det en rekke relasjoner og former for organisering som gjør at systemene endres over tid. De kan likevel være i en form for stabilitet inntil en endring inntreffer og gir utslag i systemets dynamikk. Systemet kan derfor ha egenskaper som ikke nødvendigvis er synlig i dets enkelte komponenter. På grunn av systemenes dynamiske egenskaper er også tid og fremtid derfor noe som stadig er under tilblivelse, og lar seg vanskelig eller umulig lese ut fra en nåværende tilstand, selv om noen scenarier kan foreligge som mer sannsynlige i nåtid. Et eksempel på det sistnevnte er de mange forsøkene som ble gjort på å fremskrive konsekvenser og utslag av smitteverntiltak under koronapandemien, men som ofte viste seg å være over- eller underdrivelser. Å forutse konsekvenser av noe som endrer de sosiale relasjonene så radikalt lar seg vanskelig gjøre, og kan like gjerne provosere frem en dramatisk heller enn gradvis endring. Ved slike endringer kan positive tilbakekoblingsmekanismer forsterke effekten ved å spre endringen mellom systemets komponenter. Dette kan virke rasjonelt ut fra en individuelt ståsted, men vil svekke systemets robusthet og øke sannsynligheten for systemkollaps og dramatisk endring (Urry, 2016, s 41)

Fremfor å være overveiende sosiale systemer som manifesterer seg i materielle elementer, anser Urry systemer i dag for å være “økonomiske, fysiske, teknologiske, politiske og sosiale. Systemer bør ikke reduseres til en av disse ‘faktorene’”(2016, s 42).

I utforskning av implikasjoner for politikkutforming i uforutsigbare systemer og fremtider avdekker Thompson og Beck (2014, i Urry, 2016) klumsete løsninger heller enn elegante. Det er det eneste oppnåelige under forhold de beskriver som ‘motstridende vissheter’, som følge av scenarier som på forhånd ikke kan forutses av beslutningstakere. De ikke-lineære og tilbakevirkende relasjonene skaper de uunngåelige motstridene prosessene hvor årsaker og virkninger ikke er åpenbare, eller det er mange av dem, som gir opphav til *wicked problems*, eller vriene problemer. Slike problemer er typiske for komplekse systemer hvor det finnes ulike problemoppfatninger med tilsvarende ulike løsningsforslag, som trolig flytter problemet heller enn å løse det fordi det ikke kan isoleres fra andre komponenter og relasjoner i systemet (Thompson og Beck, 2014, s 8-10, i Urry, 2016). Dermed finnes det ingen permanent løsning til et problem, fordi det som en gang virket som en løsning, senere kan være upassende når situasjonen er annerledes (Thompson og Beck, 2014, s 31, i Urry, 2016). Forfatterne

argumenterer blant annet med at “the market can no longer be relied upon always to bring us onto the most efficient technological path then we are going to find ourselves locked in to some horrendously wasteful lines of development” (Thompson og Beck, 2014, s 34, i Urry). Med markedsvendingen beskrevet i kontekstkapittelt i bakhodet, åpner for å stille spørsmål ved om kvotesystemet er egnet til å løse dagens utfordringer i den komplekse bærekraftsproblematikken den en gang ble ansett som passende for å løse, eller om det finnes eksempler på klumsete løsningsmåter på problemer som er *wicked* som følge av det.

En bedre forståelse av kompleksitet og temporalitet gjør eksplisitte og implisitte fremstillinger av fremtiden, på grunn av premissene for dem, interessante å analysere. Særlig interessant er implisitte fremtidsbilder hvor premissene ikke blir problematisert i tilstrekkelig grad, fordi de blottlegger forventninger og antakelser som fremstilles som nøytrale. Men ofte har ulike forventninger og antakelser om fremtiden sterke underliggende føringar som hviler på ulike rasjonaliteter og verdier, som diskutert tidligere, men det gjør dem også mulig å studere empirisk.

### Governance

Innen forvaltning og planlegging er *governance* blitt et mye brukt analytisk begrep. Konseptet tar opp i seg ikke bare de enkelte institusjonene (for eksempel “government”) og verktøyene som brukes i planlegging og forvaltning, men åpner for en bredere analyse av styringsprosesser og -dynamikker. Tradisjonelt sett ses staten som den styrende makten som adresserer samfunnsutfordringer, men med økt forståelse av at styring er et prosessuelt fenomen hvor flere aktører deltar, har statens rolle endret seg til å være en fasilitator og samarbeidspartner mer enn en overmakt (Kooiman, 2003, s. 3). Tradisjonell statlig intervensjon kan likevel foregå, selv om oppgavene er omfordelt og man anerkjenner viktigheten av å interagere med andre parter. Governance-strukturen vil dessuten variere mellom skalaer fra lokalt til globalt, og mellom sektorer (Kooiman, 2003, s 3).

Et bred forståelse av governance kan være “det overlappende mellom makt, politikk og institusjoner” (Leach, Scoones og Sterling, 2010, s 65). Dette kaster nytt lys over lokalsamfunnenes relasjon til institusjonelle bestemmelser, ettersom relasjonene kompliseres av forhold som makt, kunnskap og rettferdighet:

*A governance lens provides insights on the specific institutions (rules, rights, norms) and arrangements (Ostrom, 1990; Dietz et al, 2003) that enable communities to steer away from unsustainable pathways, and to consider important questions of power, knowledge and equity associated with transformative changes. (Armitage et al, 2017, s 4)*

Governanceperspektivet belyser at innholdet i politiske bestemmelser og verktøy, som kvotesystemet, ikke oppstår uavhengig av systemet som former dem. Derfor er “kroppen” som utgjør governance-strukturen avgjørende, det vil si nettverkene og maktrelasjonene på tvers av skalaer som avgjør hvilke hensyn som blir tatt i politikken. I neste omgang vil hensynene legge føringer for omfanget av den og evnen den har til å komme bærekraftsutfordringer møte, også i lokalsamfunnene. Utfordringer som ofte oppstår når for få perspektiver er inkludert i utformingsprosessen, er at de utilsiktede konsekvensene blir vel så tilstedeværende som de tilsiktede, men den stillheten rundt dem kan skape nye og større utfordringer på andre skalaer av samfunnet i både tid og rom. Det gir Johnsen og Jentoft (2018, s 122) grunn til å anta at governance innen fiskeri er suboptimal, fordi den alltid vil være formet av den politiske og materielle realiteten i den gitte konteksten.

Johnsen og Jentoft definerer governance av fiskerier som “a social mechanism involving the configuration of a set of relationships between natural resources, people, communities, states and markets” (2018, s 122). Konfigureringen innebærer institusjonalisering av relasjoner på tvers av natur, mennesker og samfunn som er både juridiske, organisatoriske, kulturelle og økonomiske på samme tid (Johnsen og Jentoft, 2018, s 122). For å sikre en demokratisk forankring av det hele, må transparente og inkluderende administrative strukturer sikre at styringen er legitim og rettferdig (Johnsen og Jentoft, 2018, s 122).

Definisjonen til Johnsen og Jentoft viser at fiskeripolitikk er et godt eksempel på *multi-levelled governance*, hvor bestemmelser på ulike administrativ, juridisk og politisk skala går inn i et innviklet og overlappende system (Leach, Scoones og Sterling, 2010, s 67, Armitage, D, 2008). I slike tilfeller blir styringen nærmest utilnærmelig for de individene og gruppene som skal navigere innenfor de ulike rammeverkene som former forvaltningen. Dette forsterkes av ‘ekspertkunnskap’ innenfor de ulike faglige og administrative sfærene som er inkludert, og som underbygger de dominerende narrative som holder den gjensidige påvirkningen mellom ideer, institusjoner og praksiser oppe (Armitage, 2008(?))

Svein Jentoft (2006) poengterer at konseptet governance legger til en dimensjon ved forvaltning som begrepet *management* ikke har, nemlig det relasjonelle aspektet som ble presentert over. Governance er, ifølge forfatteren, et bredere konsept som inviterer til en mer refleksiv metodologi enn det instrumentelle “means-end”-orienterte konseptet ‘management’. Dette er i tråd med det relasjonelle aspektet, og underbygger et syn på ressursforvaltning som forvaltning av *forholdet til* ressursene og ikke *av* ressursene (Jentoft, 2006). Governance blir i denne sammenhengen vesentlig fordi den gjensidige påvirkningen i forholdet mellom ressursen og lokalsamfunnet gjøres relevant. Hvordan beslutninger om ressursforvaltningen tas, av hvem, og med hvilken maktfordeling blir viktige fordi lokalsamfunnet gjøres til en relevant del av det som analyseres, gjennom å anse det som scenen hvor governance settes til livs (Armitage, D m. fl, 2017, s 3).

Leach, Scoones og Sterling (2010, s. 65) vier et kapittel til konseptet governance, enkelt avgrenset til *krysningspunktet mellom politikk, makt og institusjoner*. Ifølge forfatterne er det i det bredt definerte rommet mye av løsningen på hvordan de komplekse og alltid skiftende sosiale, teknologiske og økologiske forholdene kan bidra til mer bærekraftige utfall, med hensyn til de funksjonene, verdiene og målene som er viktige for mennesker som kommer tapende ut i enkelte kontekster. I forholdet denne oppgaven handler om er det ikke et entydig svar på hvem som taper på grunn av endringene i kvotepolitikken. Hvem som gjør motstand mot kvotepolitikken er ingen homogen gruppe, men likevel har konfliktene i kjølvannet de kvotepolitiske grepene de siste tiårene bevist at det er mange som ikke føler seg tjent med ordningen slik den fungerer i dag. Dermed vil governance-perspektivet øke bevisstheten rundt å se ut over de sentrale myndighetens grep, særlig i relasjon til grupper og deres verdensbilde på en annen skala (Leach mfl, 2010, s 68). Til sist vil den totale *regjerligheten* (fra Foucaults *governability*), avhenge av gjensidig tillit, og de berørte aktørene vil være mer villig til å tilpasse seg endringer introdusert fra et høyere hierarkisk nivå dersom disse opplever å forbedre situasjonen de befinner seg i (Jentoft og Johnsen, 2015, s 708-709). Dermed vil også regjerligheten over det sosio-økologiske systemet svekkes dersom historien involverer en marginalisering eller ekskludering av aktører som tar del i systemet.

Kompleksitetsforskere ved UiB foreslår at governance må gi slipp på det iboende paradigmet om kontroll og forutsigbarhet (The MAGIC Consortium, 2020, s. 131). Dette kommer i konflikt med antakelsen til Johnsen og Finstad (2020, s 202), som hevder at den territorielle

ressurskontrollen man oppnådde gjennom eksklusive økonomiske soner og strengere virkemidler, har gjort fiskeriene regjerlige.

## Makt

“Fiskeridebatten i Nord-Norge er, og har alltid vært, gjennomsyret av spørsmål om makt”, hevder Album, Aasjord og Wiik (2001, s 20). Hendelser som ble nevnt i forrige kapittel, som Trollfjordslaget, Mehamnoprøret og Kystoprøret, er eksempler på det ettersom opprør uttrykker avmakt (Album, Wiik og Aasjord, 2001). Makt kan virke og utarte seg på ulike måter. Det kan forstås som noe en person eller en institusjon *har*, men i et relasjonelt perspektiv er det makten som oppstår i relasjonen mellom aktører eller grupper som viser seg som maktens kilde. Man kan med andre ord ikke ha makt dersom en ikke kan ha *over* noe(n) (Album, Wiik og Aasjord, 2001, s 20). Den mest synlige makten er den muligheten en aktør har “til å få noe en annen til å gjøre noe han eller hun eller ville gjort” (Album, Wiik og Aasjord, 2001, s 20-21). Men makt er ikke alltid like lett å identifisere, fordi den befinner seg i et relasjonelt rom hvor det ikke like åpenbart at maktforholdet er tilstede. Det er den stille makten som er av størst interesse her. En form for slik makt er *ikke-beslutninger*, som vil si å unnlate saker eller aspekter fra den politiske dagsorden (Album, Wiik og Aasjord, 2001, s 20-21). Makt kan også opptre som idémakt, det vil si makt over rådende problemoppfatninger og normative verdier som smak og mening er (Album, Wiik og Aasjord, 2001, s21). Det er trolig den mest innflytelsesrike maktformen, fordi den er vanskelig å identifisere ettersom den ofte befinner seg i en hegemonisk diskurs med bred støtte i blant annet governance-strukturer og i store deler av befolkningen. I så måte kan man bestride begrepet “kunnskap er makt” ved å snu begrepet rundt: ved å ha makt kan man også definere hva som er legitim kunnskap. Makt kan derfor ta form som etablerte narrativer som oppfattes som sanne, slik som den institusjonelle makten Jentoft (2004, s. 142) beskriver i en fiskerikontekst:

*[...] power is knowledge because those who are in a powerful position can define the knowledge that is valid and relevant in the decision-making process. Fisheries managers and scientists frequently occupy this position, while those who fish do not.*

Dette aspektet sier noe om den makten som aktører som er involvert i institusjonaliseringen av dominerende fremtidsnarrativer besitter, spesifikt i å definere kunnskapen som definerer rammen for problemforståelsen, og dermed også løsningene som muliggjøres innenfor narrativet.

For Urry (2016, s 42) er makt i komplekse sosiomaterielle systemer like mye materiell og teknisk som den er sosial. På denne måten kan samfunn forstås som bygd opp av fysiske komponenter som danner meningsgrunnlag for hverandre og som gir mening til og bygger opp under maktrelasjoner (Urry, 2016, s 42). Materialiseringen av fiskeriforvaltningen i både flåtestruktur, fartøy og fangstteknologi, og materielle ringvirkninger i lokalsamfunn må derfor kunne ses på som et resultat av makt, på samme måte som den sosiale makten som eierskapsstrukturer og grad av politisk påvirkning hos ulike aktører er eksempler på.

Allen, J. (2004) forstår også makt som et relasjonelt konsept. Han sier at ved å plassere makt hos enkelte aktører eller i binære relasjoner, som sentralisert-desentralisert, er vi forutinntatt i hvilke drivere for endring vi forventer. Ved å forstå makt som et topografisk fenomen, som i prinsippet finnes overalt, blir vi mer oppmerksomme på hvilke mekanismer som tillater den å slippe til, eller ikke. Derfor bør vi heller snakke om grader av sentralisering eller hvilken rasjonalitet som ligger til grunn for å se sentraliseringen som nødvendig.

### Sosio-økologiske systemer

Systemer, som definert av Leach et al (2010, s 43), “consist of social, institutional, ecological and technological elements interacting in dynamic ways”. De økologiske komponentene i havet og sosiopolitiske komponenter på land både påvirker og påvirkes av politiske strukturer på ulik skala, og utgjør subsystemer i det som kalles sosio-økologiske systemer (Armitage m.fl 2017, s. 4). Her forstås det biofysiske systemet, altså havstrømmer, landformer og organismer som ett subsystem. Det sosiopolitiske forstås som et annet subsystem, men som i et komplekst samspill former og formes av det biofysiske.

Med en forståelse for sosio-økonomiske systemer blir forvaltning av den nordøstatlantiske torskebestanden er ikke et rent økologisk anliggende, ei heller et rent sosiopolitisk. Omfanget av denne oppgaven inkluderer relasjoner som påvirker både den nordøstatlantiske torskebestanden og lokalsamfunnet Mehamn, nettopp for å belyse at disse henger sammen gjennom sammenkoblede relasjoner. Det krever ikke omfattende analyser for å se at ved forflytting av eierskap til fiskerettigheter fører til mindre fiskeriaktivitet der hvor rettighetene flyttes fra. Men ved å forene disse elementene ved bruk av termen *sosio-økologiske systemer* (SES - fra *socio-ecological systems*) får denne relasjonen flere nyanser og koblinger, og gjør det mer komplekst enn at torsken sørger for arbeid og inntekt i lokalsamfunnet som forsvinner når ressursstrømmen endres. I motsetning til en slik lineær forståelse, åpner sosio-økologiske



systemer for å inkludere kompleksiteten i de virkelige relasjonene som binder natur og samfunn sammen. Å overse komplekse relasjoner i sosio-økologiske systemer som fiskeri inngår i, kan lede til uforutsette konsekvenser som kan virke motstridende for målet om bærekraft (Degnbol, P. og McCay, B., 2007)

I sosio-økologiske systemer kan forvaltningssystemer forstås som et utenforliggende system som har påvirkning på både det sosioøkonomiske og det biofysiske subsystemene, eller som en del av det sosioøkonomiske subsystemet (Armitage m.fl, 2017. Ser anser jeg styringssystemet som integrert i det sosioøkologiske systemet. Dersom man anser systemet som styrer som en del av helheten i dette komplekset, får styringssystemets form også direkte påvirkning på de biofysiske og sosio-økonomiske komponentene, og motsatt. Det setter samtidig fokus på at styringssystemet ikke eksisterer uavhengig av det bredere sosio-økonomiske systemet, men henger tett sammen med generelle tendenser i samfunnet (feks. global kapitalisme, urbanisering osv). Dette perspektivet bygger opp behovet for også å undersøke de politiske institusjonene, prosessene og verktøyene som styrer torskefiskerier, såvel som de komponentene i subsystemene.

Sosio-økologiske systemer åpner ikke bare opp for kompleksitet, men også for å viske ut grenser mellom binære forhold slik vi er vant til å tenke på dem, sånn som skillet mellom land og hav. Dette både åpner opp for og krever en ny konseptualisering av disse domeneene, som begrepet “terraqueous spaces”, et begrep som integrerer både land og vann. Ved å forstå dem som en del av ett og samme system settes de i en ny relasjonell kontekst, hvor makt og eierskap gjøres relevant:

*“The human transformation of nature at sea has thus combined biophysical properties of marine life and the social forces of states and markets to produce new and distinctive terraqueous spaces where geopolitical power and private property is both reaffirmed and contested” (Campling og Colás, 2021, s 212)*

I lys av bærekraft som det overordnede målet for forvaltningen, kan begreper og konsepter som går på tvers av eksisterende mentale siloer være en viktig ledetråd. I spørsmål om naturforvaltning er det ofte sosiale, økonomiske og naturmessige hensyn som må veies opp mot hverandre. En annen måte å nærme seg slike spørsmål er ved hjelp av begreper som går på tvers av tradisjonelle skillelinjer, som gir en smak av det manglende paradigmet som befinner seg på tvers av disipliner som oftest befinner seg innenfor ett av disse hensynene

(Norton, B, 2003, s 137). Dette er typisk for en ekstra-pragmatisk enighet (Kuhn, 1970, i Norton, 2003), altså en enighet som går på tvers av disipliner som representerer hvert sitt paradigme.

### Lokalsamfunn/communities

Lokalsamfunn kan forstås på en rekke ulike måter. Berkes og Nayak ser lokalsamfunn som produktet av gjensidig tilpasning og omstrukturering mellom menneskene og det naturlige miljøet som omgir dem gjennom mange generasjoner (Berkes og Nayak, 2018). Bryan G. Norton (2003, s. 161) trekker en viktig kobling mellom faglige hegemoniske diskurser som dominerer den politiske retningen og lokalsamfunn. Han sier at den disiplinære dominansen i miljørelatert politikk har ført til en begrenset reell politisk påvirkning, og peker på det lukkede fagspråket innen økologi som årsak, fordi det har få gjenkjennelige relasjoner til den politiske diskursen. Økologiens lineære mentale modell for å gå fra økologisk deskriptive fakta til verdier i politisk sammenheng utgjør hovedårsaken til denne begrensningen, hevder han (2003, s. 161). Både fordi det gjør det vanskelig for aktivister og andre å komme med relevant fakta i politiske analyser, men også fordi det gjør at det har innskrenket muligheten for en flerveis kommunikasjon, noe som også gjør det vanskelig for økologer å identifisere nye områder som trenger økt fokus for å ha den påvirkningen på sosiale verdier som behøves (Norton, 2003, s 161). Ved å ta opp lokalsamfunnsperspektiver, kan synet på antatte økologiske utfordringer endres. Om dette skriver han: “Discussion of the goals and aspirations of a community can help us to choose descriptive concepts that focus our attention to those ecological processes that really matter socially” (Norton, 2003, s 160). Dette utfordrer både det økologiske regimet i ressursforvaltningen, som også kan overføres til å bryte opp det lineære tankesettet som fokuset på demografi representerer.

Den tiltrengte terminologien må komme fra et sted som noen anser som “hjemme” på innsiden av et dynamisk, selvorganiserende system, hvilket setter lokalsamfunn i en sentral posisjon (Norton, 2003, s 158). Dette utfordrer vitenskap som hevder å søke etter objektive sannheter, og åpner for det som kan kalles situert kunnskap (Haraway) eller *phronesis* (Jentoft, 2006). Perspektivet som anvendes har sterk tilknytning til sted, i tråd med den geografiske termen “sense of place” - hvor stedets egenskaper og verdier påvirker blikket som ser - som i fiskerisamfunn er nært knyttet til aktiviteten i små-skala fiske (Berkes og Nayak, 2018, s 242). Språket for forvaltningen må være rikt nok til å inkludere diversiteten av lokale og regionale forskjeller og ulike utgangspunkt for å vite noe om hvordan samfunn og natur interagerer. Ved

å bygge språket på erfaringer fra lokalsamfunn hvor disse ulike perspektivene finnes, vil det kunne springe ut et språk som åpner opp for en debatt som tilgjengelig for offentligheten og som er sensitiv for spenninger på tvers av skala, både romlige og temporale. Da vil spenninger mellom lokale mål og nasjonale tiltak for å møte storskala miljøproblemer bli mer synlig og relevante (Norton, 2003, s 158).

Selv om det finnes ulike definisjoner og avgrensninger av lokalsamfunn og det finnes en viss fare for å essensialisere dem, er det et poeng i å slå fast at de eksisterer og de har en betydning for interaksjonen med biofysiske systemer og håndtering av delte naturressurser (McCay og Jentoft, 1998, s 23). I den forstand at de ikke bare er summen av de individuelle delene som utgjør lokalsamfunnet, men også inneholder normer, sosiale kontrakter og moralsk tilhørighet, utgjør lokalsamfunnet også en integrert helhet (Durkheim, 1964). En fiskeflåte kan også ses som en slik integrert helhet heller enn en ansamling enhetlige fartøy. Mellom fiskerne på de ulike fartøyene vil det også oppstå sosiale relasjoner som under gitte omstendigheter vil kunne fungere som en enhet, med de samme selvregulerende normene, ansvar og moralske forpliktelser som man vil finne i et annet type lokalsamfunn (Jentoft og Wadel, 1982). Album, Wik og Aasjord (2001) er enda mer klare i sin analyse av lokalsamfunn i et fiskeripolitisk perspektiv. De setter bærekraftige lokalsamfunn som premiss for et bærekraftig fiske, fordi det som arena for verdier, sosialisering og rekruttering gir en innfallsvinkel som individorienterte systemer ikke fanger opp (Album, Wik og Aasjord, 2001, s 177, 189-190).

Armitage m.fl.(2017) setter lokale kystsamfunn i sentrum for å studere endringer som truer kystallmennigheten. I tråd med perspektivene til Norton (2003) og Jentoft og Wadel (1982), setter forfatterne kystsamfunnene i frontlinjen i møte med transformative endringer langs kysten, og at de derfor kan bidra til å både forstå og respondere på økologiske og sosiale dimensjoner av endringene og konsekvensene som følger. Forfatterne legger størst vekt på de små kystsamfunnene som både er de mest rurale og med direkte relasjoner mellom marine ressurser, som forekomster av fisk, og livsgrunnlag som sikrer bosettingen (Armitage et al, 2017, s 3). Fordi de lokalt forankrede verdiene står som ramme for problemforståelsen og valg av foretrukne tiltak som svar på økologiske og sosiale trusler, er lokalsamfunn fokus for studier av hvordan vi kan tenke kritisk rundt virkningene av transformative endringer, men også rundt hvordan governance spiller en rolle for å skape rettferdighet (Armitage et al, 2017, s 4)

Allmenningen - og dramaet om den

Den klassiske artikkelen av J. Hardin (1968) *The Tragedy of the Commons* la et viktig grunnlag for et nytt paradigme innen naturforvaltning. Tragedien utspiller seg i det hver av brukerne av allmenningen setter egne interesser over fellesskapets, og de totale ressursgrunnlaget forringes over tid. Dette skjer til alles ulempe fordi grunnlaget for deres egen produksjon etter hvert vil bli for dårlig, eller i verste fall forsvinne:

*Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all* (Hardin, 1968)

Hardins modell har i ettertid mottatt lange rekker av kritikk som retter seg mot at det dystopiske fremtidsbildet inneholder en antakelse om individer som rasjonelle aktører som handler ut fra individuelle hensyn, hvilket er å maksimere eget utbytte og uten å tenke over samlet utslag over tid. Med dette som utgangspunkt vil det være bestemmende for hvilke reguleringsmønstre og verktøy som er relevante innenfor narrativet (Album Wik og Aasjord, 2001, s 169). Under hvilke omstendigheter kan et slikt narrativ være rimelig å gå ut fra at vil utspille seg? Mange har i senere tid kritisert Hardins narrativ, men er like fullt tilstede i dagens politikk. Nobelprisvinnende Ellinor Oström (1990) er blant dem som har kritisert det tragiske utfallet som Hardin advarte om, og banet vei for andre grunnleggende prinsipper for forvaltning av naturressurser som i bunn og grunn kan sies å være allmenninger, private eller ikke.

McCay og Jentoft (1998) peker på den situerte relativiteten bak antakelsen om allmenningens tragedie. De advarer mot den tvetydige påvirkningen som staten og markedet kan ha ved å legge et sett med misledende antakelser til grunn for politiske virkemidler som *skaper* forutsetningene for at tragedien skal utspille seg (McCay og Jentoft, 1998, s 27). De peker på at de villedende antakelsene kan bidra til å erodere sosiale og moralske reguleringer som lokalsamfunn har iboende, og de advarer mot det Polanyi (1957, s 57, i McCay og Jentoft) beskrev allerede flere tiår tidligere: “instead of economy being embedded in social relations, social relations are embedded in the economic relations”. På den måten kan allmenningens tragedie like gjerne forstås som et resultat av lokalsamfunnets fallitt som markedets, og forfatterne påkaller et økt fokus fra samfunnsvitere på lokalsamfunnene (McCay og Jentoft, 1998, s 26)

## 6 Metode

I dette kapittelet gjør jeg rede for metodiske overveielser og andre etiske refleksjoner rundt kunnskapsproduksjonen i denne studien. Jeg beskriver også hvordan metodene ble gjennomført, og drøfter noen styrker og svakheter ved dem. For ordens skyld kan det være nyttig å repetere forskningsspørsmålene, for lettere å knytte metodene og kunnskapen de skal generere opp mot dem:

*RQ1: Hvordan oppleves og håndteres utfordringer knyttet til den reduserte fiskeriaktiviteten av lokalpolitikere og fiskerinæringen i Mehamn?*

Det første forskningsspørsmålet skal besvares gjennom data innhentet gjennom intervjuer med lokalpolitikere, fiskere og næringsaktører i Mehamn. Intervjuene er ment å innhente informasjon om hva som preger holdninger og meninger om utviklingen i fiskerinæringen spesielt og på stedet generelt, samt å kartlegge hvordan aktørene i generelle trekk håndterer dem. Dette vil si noe om hvordan de kvotepolitiske grepene blir mottatt og håndtert i den stedsspesifikke konteksten. Intervjuene gir også informasjon om fremtidige utsikter og planer, som kan bidra til å svare på spørsmål to:

*RQ2:Hva karakteriserer fremtidsnarrativet i Kvotemeldingen, og hvilke normative antagelser bygger det på? Hvordan skiller det seg fra lokalt forankrede fremtidsnarrativer?*

Det andre forskningsspørsmålet åpner for en analytisk undersøkelse av narrativer om fremtiden, og hvordan koblingene mellom empiri, normative antagelser og forventet utvikling kommer til uttrykk gjennom narrativene. Det er Melding til Stortinget 32 (2018-2019), omtalt som Kvotemeldingen, jeg skal analysere ved bruk av POLiFRAME, et rammeverk utviklet med hensikt å bringe inn temporalitet i analysen av politiske narrativer (Medzinski, 2018). For å svare på det andre delspørsmålet i forskningsspørsmål to, undersøkes lokale fremtidsnarrativer gjennom et fremtidsverksted holdt på kommunehuset. Intervjumateriale blir også brukt til å si noe om de lokalt forankrede fremtidsnarrativene.

Som spørsmålene legger opp til, ønsker jeg å hente inn data knyttet til mer eller mindre synlige motsetninger i verdier, holdninger og maktrelasjoner som finnes i et lokalsamfunn hvor kvotepolitikken kan antas å virke på en empirisk undersøkbar måte. Forskningsspørsmålene er rettet mot kvalitative data, som egner seg til å si noe om subjektive oppfatninger gjennom å utforske følelser, verdier, meninger og intensjoner som bygger opp ulike livsverdener (Ley, 1974). De er ulike fra kvantitative metoder, som tar utgangspunkt i et ontologisk utgangspunkt

om objektive sannheter, i tråd med positivistisk tradisjon (Clifford mfl., 2016, s 6). Dessuten er kvalitative data mer sensitive for spørsmål om det politiske ved kunnskapsproduksjon og rundt forskerens posisjonaltet (Clifford mfl., 2016, s 6), fordi forskeren i større grad *produserer* data gjennom fortolkningsprosessen, sett fra et kvalitativt metodeperspektiv (Aase og Fossåskaet, 2014, s 36-37). For Evelyn Pinkerton (2017b) er kvalitative metoder essensielt i tverrfaglig forskning som både anerkjenner, verdsetter og inkluderer ulike måter å vite noe på. Jeg har forsøkt å sette sammen en refleksiv og verdi-rasjonell metodologi, som blant annet governance-perspektivet åpner for (Jentoft, 2006, s 671).

Å inkludere kompleksitet i forskningen påvirker både hva man velger å fokusere på, og hvordan man går frem. Som Urry poengterer: “complex systems theory involves studying the consequences of the dynamic and partially unpredictable interactions between elements making up any system” (Urry, 2016, s. 40). I tillegg innebærer det å være utforskende, åpen og observant for uventede funn. Valget av en utforskende tilnærming kan støttes av litteratur innenfor kompleksitetsforskning, som sier at en viss grad av frihet og ikke for mye planlegging som “dreper” kreativiteten kan være en suksessfaktor for forskningsprosjekter (The MAGIC consortium, s. ii). Dette er verdier som er viktig for at forskning skal kunne gi ny innsikt i uavklarte sammenhenger og relasjoner.

### Et *mixed-methods* forskningsdesign

Hvordan er man utforskende i praksis? I denne studien har jeg benyttet tre ganske ulike metoder for å undersøke ulike aspekter ved relasjonen mellom et forvaltningsverktøy og lokalsamfunnet: semistrukturerte intervjuer, narrativ rammeanalyse og et fremtidsverksted. For Andrea Nightingale (2003, s 80) er et *mixed-methods* forskningsdesign et design som forener kompleksitet og situert kunnskap som teoretiske og epistemologiske ankere. Designet er også en nøkkel til å belyse hvordan ulike metoder gir ulike data, som kan fremheve fravær eller diskrepans i materialet hos hverandre (Nightingale, 2003, s 81). Dessuten er det en metodologi som kan omfavne mer av kompleksiteten i de sammenkoblede endringsprosessene i sosio-økologiske systemer. På den måten produserer også datasettet innsikt i hvordan kunnskapen er sosialt konstruert innenfor det man undersøker (Nightingale, 2003, s 81). En sammensatt metodologi er en metodologi som korresponderer med det epistemologiske utgangspunktet, som er at all kunnskap er konstruert ut fra en gitt kontekst og individuell posisjon, og samtidig skape et bredere grunnlag enn det én enkelt metode kan dekke (Nightingale, 2003). For mitt

vedkommende har det epistemologiske utgangspunktet vært viktig for valg av feltområde også, med hensikt å innhente perspektiver fra en kontekst jeg antar at skiller seg fra den jeg forventet å finne i Kvotemeldingen, altså et samfunn som befinner seg i en marginal kontekst både geografisk, økonomisk og demografisk, og som har tette bånd til naturressursen det er snakk om.

### *Casestudie av lokalsamfunnet Mehamn*

Den metodologiske strategien er lik det som kalles et case-studie. Det er en strategi som kan inneholde et vidt spenn av ulike metoder for datainnsamling og analyse (Taylor, L., 2016, s. 581). Metoden kan defineres på ulike måter, men en sentral karakteristikk er at den åpner for studie av et fenomen i en “naturlig” kontekst, og altså ikke i et laboratorium (Yin, 2014, i Taylor, 2016, s 582). Caset skal belyse tematikken og problemstillingene for oppgaven gjennom undersøkelser i tettstedet Mehamn som avgrenset enhet, men tillater også å rette fokus mot den situasjonsspesifikke kompleksiteten og hvordan mennesker konstruerer mening innenfor den (Taylor, 2014, s 582). Ettersom casestudien er avgrenset til en bestemt enhet og det empiriske grunnlaget nødvendigvis også er det, er det ikke nødvendigvis ønskelig, eller mulig, å generalisere funnene fordi de ikke er statistisk representative. Likevel er det vanskelig å unngå en viss innbyrdes generalisering i caset, men det trenger ikke å utgjøre et stort problem ettersom metoden er ute etter å beskrive det særegne ved caset, heller enn å beskrive overordnede generelle trekk (Stake, 1995). Funnene kan ha verdi for naturalistisk generalisering, som vi si at leseren kan se likhetstrekk til liknende caser, og kan derfor bekrefte eller avkrefte andre generaliseringer (Stake, 1995, i Taylor, s 587).

## Utvalg

Utvalget er basert på et ønske om å belyse opplevelsen av hvordan fiskeriforvaltning gjennom har påvirkning “på bakken” og hvordan konsekvensene håndteres. Utvalget i intervjuene består av fiskere og politisk og administrativt ansatte som jobber med lokal utvikling. Fiskerne er viktige kilder ettersom de blir direkte påvirket i yrket sitt gjennom reguleringer i kvotesystemet. I tillegg har de tilknytning til lokalsamfunnet og har sånn sett en dobbel opplevelse av hvordan konsekvensene utspiller seg. Politikere og administrasjon er forventet å måtte oppleve utfordringer knyttet til ringvirkninger i lokalsamfunnet og å respondere på dette gjennom lokal politikk og kommunale tiltak. Ved å ta aktivt del i, ha overordnet ansvar for og oversikt over lokal utvikling, er de ventet å måtte absorbere og reflektere over hvordan fiskerinæringens rolle

påvirker lokalsamfunnet på ulike vis, og kan bidra til å avdekke eventuelle sammenhenger som gjør at kvotesystemet ikke lykkes i å nå målene om bærekraftig forvaltning. Utvalget består av ordfører og varaordfører, næringslederen og leder av frivilligsentralen. Sistnevnte er en allsidig aktør og fungerer som bindeledd fordi de offentlige institusjonene har mangel på ressurser eller i stor grad utspiller seg gjennom få enkeltpersoner. I tillegg ligger feltsamtaler med blant annet næringslivsaktører, industriarbeidere og representanter fra Fiskeridepartementet på kontrollbesøk i Mehamn til grunn for en bedre forståelse for den lokale konteksten og hvordan statlige institusjoners påvirkning utarter seg og oppleves fra lokalt perspektiv.

I etterkant av feltarbeidet deltok jeg også på det årlige reguleringsmøtet som Fiskeridirektoratet inviterer til. Reguleringsmøtet er den viktigste arenaen for medvirkning i kvotefastsettelsen og reguleringer for det kommende året. Både forvaltningsmyndigheter, nærings- og interesseorganisasjoner behandler forslag til forskrifter, som er lagt ut på høring av Fiskeridirektoratet i forkant av møtet (Fiskeridirektoratet, u.d). Møtet ga også anledning til å snakke med flere representanter fra relevante interesseorganisasjoner som deltok i forhandlingene.

Tabell 1: Oversikt over metoder og utvalg

Metode	Semistrukturerte intervjuer (13)	Fremtidsverks ted (1)	Dokumentanalyse (1)	Observasjon
Utvalgs- metode	Selektiv + snøballmetoden	Åpen invitasjon, delt på offentlige fora online og fysisk	Selektiv	
Utvalg	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiskere fra ulike generasjoner (4)</li> <li>- Lokalpolitikere og administrativt ansatte (3)</li> <li>- Lokalt næringsliv (2)</li> <li>- Frivilligsentralen (1)</li> <li>- Deltakere på Fiskeridirektoratets reguleringsmøte 2021 (3)</li> </ul>	Beboere i Mehamn med tilgang til plattformene hvor invitasjonen ble lagt ut	- Melding til Stortinget 32 (2018-2019)	-Feltarbeid - Fiskeridirektoratets reguleringsmøte 2021, Scandic Ørnen (Bergen)



## 6.1 Intervju

Å snakke med folk med innsikt i og erfaring med forholdene jeg vil vite noe om, er en utmerket måte å innhente data på. Jeg benyttet intervjuene til å få innsikt i utfordringer, erfaringer og mening rundt de strukturelle endringene i fiskerinæringen fra et lokalt perspektiv for å bedre forstå relasjonene og dynamikken mellom lokal stedsutvikling og nasjonal forvaltning. For å få informere oppfatningen av hva en fremtidig fiskeripolitikk skal inneholde bør aktører som definerer kystsonen og har tilgang på den, så vel som dem som *ikke* har det, få mulighet til å uttale seg. Intervjuene er sentrale i å få innsikt i ulike holdninger og antakelser, bevisste og ubevisste. Derfor dreier det seg minst like mye om å *lytte til* som å *snakke med* informanter (Longhurst, 2016, s 144). Samtidig er intervjuet like mye et møte hvor intervjuer og informant skaper innholdet sammen, i den forstand at budskap ikke bare blir formidlet, men produsert i et kommunikasjonsforløp (Aase og Fossåskaret, s 105) Derfor har metoden sine begrensninger knyttet til den relasjonen man greier å bygge i løpet av et intervju (Aase og Fossåskaret, s 103).

Før intervjuene startet gjorde jeg rede for formålet med studien, og informantene fikk en samtykkeerklæring hvor de underskrev på at jeg kunne bruke materialet (vedlegg 5). Det var en av de viktigste prosedyrene for å sikre informert samtykke, som er av høy prioritet for å sikre studiens troverdighet og gjennomsiktighet i forskningsprosessen. Den tematiske strukturen i intervjuene ble lagt opp etter en intervjuguide (vedlegg 4), men ble modifisert for å tilpasses informantens stilling. Når det kom frem annen relevant informasjon stilte jeg også oppfølgingsspørsmål der det var naturlig å gjøre.

Etter samtykke ble intervjuene tatt opp og lagret med anonyme koder som på en disk som kun jeg hadde tilgang til. Øvrig informasjon om informanten som jeg hadde bruk for ble notert i en feltdagbok, uten at de kunne knyttes direkte til opptakene. Opptakene gjorde at jeg senere kunne transkribere intervjuene og ordrett få med alt som informantene sa. Til det brukte jeg programvaren NVivo, hvor jeg også gjorde en tematisk klassifisering hvor jeg delte innholdet inn i ulike tema ettersom de kom frem som relevante. Det gjorde det i neste ledd lettere å se vektningen av de ulike temaene og for å se overordnede trekk i materialet. Disse var blant annet verdier, rekruttering, finansialisering, syn på stat/nasjonal politikk, fremtid, fremmedgjøring, konkurranse og usikkerhet. Når intervjuene var transkribert ble opptakene slettet i henhold til samtykkeerklæringen for å verne om informantenes anonymitet.

I tillegg til intervjuene kom uplanlagte feltsamtaler med folk jeg møtte underveis i feltarbeidet (Aase og Fossåskaret, s 31). Samtalene kunne oppstå under kaffebesøk, skitur eller på butikken. På grunn av de nære relasjonene og transparensen, var det mange som visste hvem jeg var og gjerne kom i prat. Feltsamtalene bidro til å forstå meningsdimensjonen med hendelser, erfaringer og utfordringer (Aase og Fossåskaret, s 32)

## 6.2 Fremtidsverksted

I det følgende kommer en beskrivelse av fremtidsverksted som metode, samt en gjennomgang av min egen gjennomføring.

### *Bakgrunn*

Gjennom perspektiver gjennomgått i teorikapitlet er *tid og fremtid*, og en forståelse av det uforutsigbare relevante aspekter ved hvordan steder påvirkes og formes. Hvilke mulige fremtider ligger implisitt i den strukturelle organiseringen av steder og ressurser? En metode som resonnerer godt med denne dimensjonen av problemet er et *fremtidsverksted*. Slike metoder finnes i flere former, og her har jeg funnet inspirasjon fra flere ulike hold og laget en relativt enkel modell som lot seg gjennomføre innenfor ressursrammene, avgrenset av egen erfaring og samspillet med en gruppe som ikke er kjent med metoden fra før. Som outsider i lokalsamfunnet og enslig student i en ukjent kontekst, ble det derfor behov for en enkel modell for verkstedet som jeg kunne kjenne meg trygg på å lede et ukjent publikum gjennom.

Det som regnes som opphavspersonen bak metoden er den tyske aktivisten og medskaperen av den kritiske og innovative vitenskapen om fremtiden, futurologi, Robert Jungk. Hensikten er å gjøre *de berørte* til *de involverte* (Robert Jungk Bibliothek für Zukunftsfragen, u.d.). Han mente at fremtiden helst også bør bygges av dem som berøres av en verden i endring, og denne metoden er ment å generere data om ulike forestillinger om fremtiden, gjennom å belyse en bestemt situasjon, bygge visjoner og diskutere hvordan de kan realiseres (Robert Jungk Bibliothek für Zukunftsfragen, u.d.). Enkelte miljøer, blant annet innen forskning og sosialt entreprenørskap (feks DOGA og Fremtenkt) har tatt i bruk fremtidsverksteder og annen scenariobygging som metode fordi den bryter med tankesett og praksis som kan sies å befinne seg i en lock-in-situasjon. Løsninger som kommer ut av “grunnere” planleggingsprosesser, leder ikke nødvendigvis bort fra de strukturelle organiseringen som ledet til situasjonen som man nå ønsker å planlegge en vei ut av.

Metoden tar opp i seg prinsipper fra kompleksitetsteori. Særlig går skillet fra annen planlegging i å ikke bare se for seg hvordan fremtiden trolig blir ut fra dagens pågående prosesser, men anerkjennelsen av at utvikling av steder kan arte seg ulikt og at den reelle fremtiden er høyst usikker. Derfor er narrativer fortalt av aktører i en politisk perifer posisjon et viktig bidrag for å forstå relasjoner på tvers av skala i tid: “Narratives of citizens and other peripheral actors in the policy making process circulate less and hence, they will not, or barely, be taken into consideration. Yet, narratives, or stories, play a pivotal role in the process of creating (energy) futures, being the bridge between the past, the present, and the future” (Holmes, 2009, i Haarborch et al 2021, s. 2)

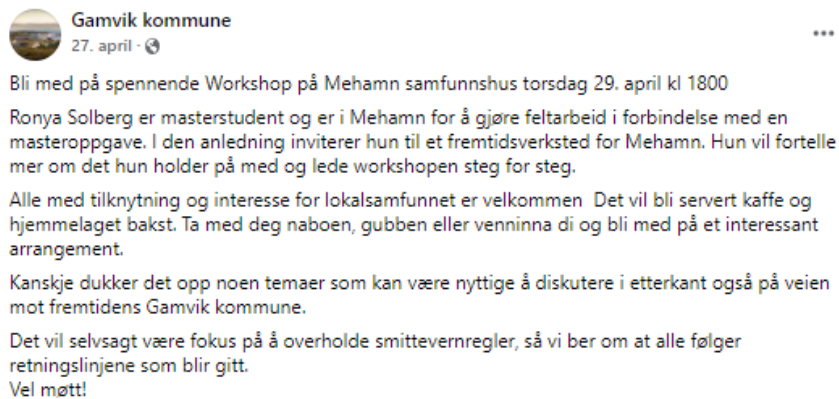
Fremtidsverkstedet kan ses på som en type *participatory action research* (PAR), altså aktivt deltagende forskningsmetode for å fremme bred sosial endring, og er i så måte også en form for aktivisme, slik opphavsmannen Jungk også hadde som mål (Breitbart, M, s. 198). Fremtidsverkstedet er også i tråd med prinsippet om samproduksjon, som det innen planlegging og andre felt er økt fokus på ettersom situert kunnskap har oppnådd større anerkjennelse gjennom poststrukturalismens etterhvert større påvirkning på samfunnsvitenskapen.

#### *Forarbeid og planlegging*

Som metastudie deltok jeg i “Fremtidverksted om Åsane” arrangert av den sosiale entreprenøren Fremtekt (Fremtenkt, 2020). Fremtidverkstedet var bestilt av av Plan- og Bygningsetaten i Bergen for å komme med innspill fra befolkningen til bystyret angående utvikling av Åsane sentrum. Også en workshop om fremtidsscenariobygging holdt i juni 2021 av DOGA var en god forberedelse og innføring i denne metodens muligheter og begrensninger (DOGA, 2021). Cecilie Sachs Olsen (under webinar i regi av DOGA om fremtidsscenario som metode) en metode som «fremmer forståelse for at omfattende sosiale endringer er nødvendig for å oppnå en bedre fremtid, og dermed så lager de et fundament for å utvide horisonten og mulighetsrommet for hvordan vi kan skape alternative fremtider og samfunnsstrukturer i møte med samtidens voksende miljømessige og sosiale utfordringer».

Fremtidverkstedet ble annonsert åpent for å være godt synlig i forkant, både digitalt og fysisk. Digitalt ble verkstedet delt på den mye brukte kommunikasjonskanalen til kommunen, siden “Gamvik kommune” (bilde) på Facebook, samt i gruppen “Mehamn info” gjennom en av de kontaktene jeg knyttet under oppholdet. Denne nøkkelkontakten ga både tilgang til, og tillit og legitimitet fra mulige deltakere. På det gitte tidspunktet var det mulig å gjennomføre

fremtidsverkstedet innenfor gjeldende smittevernregler dersom antallet deltakere var tilpasset lokalet som ble stilt til rådighet. Dersom det viste seg vanskelig å gjennomføre verkstedet fysisk, var erfaringen fra Fremtenkt sin digitale gjennomføring at det også hadde latt seg gjøre på en god måte, men det ble altså ikke nødvendig.



Figur: Skjermdump fra siden til Gamvik kommune på Facebook.

### *Gjennomføring*

Etter Jungks modell består fremtidsverkstedet av tre deler. Den første er en beskrivelse av dagens situasjon, hvor deltakerne skal sette ord på og beskrive den så godt det lar seg gjøre. Deretter følger en *utopisk* beskrivelse, altså slik situasjonen og stedet ville sett ut dersom man ikke tar høyde for begrensninger av noe slag og kunne forme den slik deltakerne selv ønsker det. Den siste delen går ut på å identifisere mulige veier fra dagens kontekst til den utopiske tilstanden. Hvilke bestemmelser må tas for at utopien skal være innen rekkevidde, og hvem skal ta beslutningene? Jungks modell ble brukt som ramme, men etter erfaringene fra fremtidsverkstedet med Fremtenkt, la jeg til ytterligere to steg for å gjøre opplegget så lettfattelig som mulig, men også for å skille ut . Det første var en forberedelsesfase for å forberede deltakerne på det som skulle skje under verkstedet. Å invitere til et fremtidsverksted, som outsider og midt under en pandemi i et lokalsamfunn hvor det har vært spenning knyttet til forsamlinger og hvor det har vært en del misnøye, var vurderingen at det var behov for en inviterende introduksjon for å myke opp stemningen og ufarliggjøre opplegget. Forberedelsesfasen inneholdt både en introduksjon av meg selv og prosjektet, men også en beskrivelse av selve opplegget, slik at alle deltakerne hadde klarhet i de ulike stegene før vi begynte. De ulike stegene i verkstedet kan ses i vedlegg 1:

- 1) Forberedelsesfase, presentasjon og klargjøring av retningslinjer
- 2) Skryt-fase
- 3) Kritikk-fase

- 4) Utopi-fase
- 5) Implementeringsfase

Før opplegget startet fordelte jeg ark, post-it lapper og skrivesaker på bordene. I hver fase skrev hver av gruppemedlemmene ned så mange ord eller setninger de ønsket på arkene eller lappene, som ble samlet inn av én person utnevnt på hver gruppe (se bilde). Dermed fikk alle gruppemedlemmene bidratt, samtidig som bidragene ble samlet på ett sted for hvert av stegene. Det gjorde det langt enklere for meg å håndtere og sortere det som hadde blitt sagt underveis.



Bilder fra framtidswerkstedet. Foto: Ronya Reitan Solberg

#### *Refleksivitet knyttet til framtidswerkstedet*

Selv om verkstedet ga verdifulle innsikter, så forble disse innsiktene på et nokså generelt plan. Metoden har et stort potensial, som vist i de funnene som ble gjort her, men er også en metode som krever tilpasning og planlegging for at det skal gi den spesifikke innsikten det er ment å innhente. Jeg forholdt meg likevel til den tiden og kunnskapen jeg hadde til rådighet, og valgte et opplegg som jeg følte meg sikker på å gjennomføre, noe jeg synes fungerte godt. Av forbedringspotensial sett i retrospekt kunne jeg ha spisset opplegget til å handle om konkrete spørsmål om fiskeri og sosial organisering i forbindelse med det, men da kunne også andre poenger gått tapt, slik som den brede, sosiale kontekstualiseringen som fiske må ses i sammenheng med. I ettertid så jeg at jeg også kunne ha angitt en definert tidshorison for å samle bidragene om den. Implementeringsfasen viste seg å være den mest krevende for deltakerne. Det kan skyldes manglende innsikt i institusjonelle strukturer og mekanismer som

potensielt kan være riktige kanaler å bruke for å realisere de tiltakene de ønsket, men det kan også tolkes som en barriere for å medvirke i samskapingen av fremtiden

### 6.3 Narrativ dokumentanalyse

I de følgende avsnittene gir jeg en kort beskrivelse av tekstanalyse og den spesifikke metoden jeg har brukt til dette, Policy Narrative Framework Analysis.

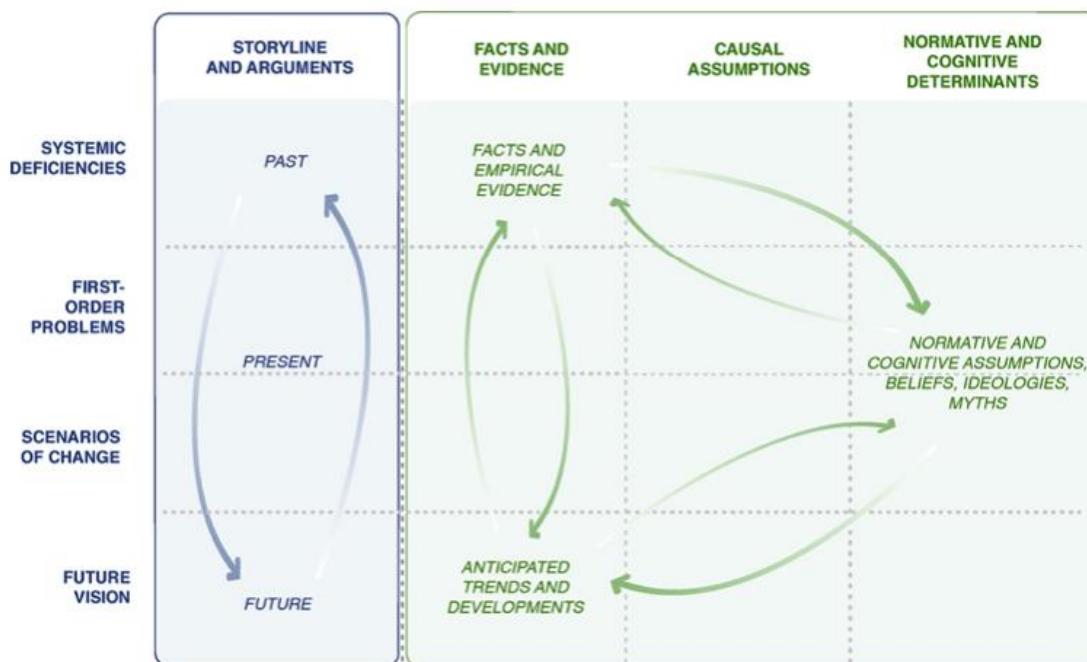
Tekstanalyse er en metode som bygger på poststrukturalistisk teori og den humanistiske vendingen innen geografi som i hovedsak fant sted på 70-tallet, markert av blant andre den franske tenkeren Michel Foucault. Enkelt forklart kan det å bruke tekstanalyse begrunnes med ideen om at en tekst, forstått som mer enn bare ord på et papir, ikke bare formidler det som står, men også avdekke noe om de underliggende relasjonene. På den måten rommer ordene konturene for hva som er mulig å gjøre (Zizek, 1989). En tekst kan dermed romme mye mer, og kan forstås nærmere det ordet opprinnelig betyr på latin; *texere*: å veve (Doel, M. A., 2016, s 221). En tekst er dermed å forstå som et teppe av symboler en kan finne i alle meningsbærende strukturer (Doel, M. A., s 221). Å lese en skrevet tekst betyr ikke bare å lese det som *står*, men hva de egentlig *betyr*, eller å lese relasjonen mellom ordene og det det faktisk snakkes om. Ordene og budskapene er avhengige av et meningsrom hvor de gir mening, og det å analysere en tekst innebærer derfor også å identifisere verdier i dette meningsrommet. Tekstanalyse som metode egner seg for å si noe om makt, et viktig analytisk konsept i denne sammenhengen. Samtidig vil dette være relevant som bakgrunn eller komplementær empiri sammen med intervjuer, fremtidsverksted og observasjoner.

Også styring av ressurser preget av språket vårt, som gjenspeiler og reproducerer vår forståelse av ulike konsepter, men hvordan dette skjer er ikke alltid like klart: “We might not be aware of how our conceptualizations determine our governance” (Jentoft, 2016). Språket uttrykker grensene for et mulighetsrom, og det er også dette Foucaults diskursanalyse bygger på. Hvordan vi snakker om ulike konsepter, hvilke ord vi bruker og hvordan vi bruker dem til å bygge problemforståelser, legger føringer for hvordan vi kan og ikke kan forstå, og dermed styre over ulike domener av samfunnet, som ressursforvaltning. For eksempel innebærer “bærekraftig fiske” eller “fremtidige løsninger” en rekke antakelser og ulike praksiser, selv om de alle færreste ville være uenig i at bærekraftig fiske eller fremtidige løsninger er noe vi ønsker og trenger. Målene fremstår åpne og universelle, men de konkrete tiltakene som besluttes er

likevel dømt til å formes av en 'diskursiv trakt' som blir til gjennom politiske prosesser innenfor styringssystemet.

## POLIFRAME

Den valgte fremgangsmåten for dokumentanalysen er rammeverket Policy Narrative Framework Analysis, forkortet POLiFRAME (Miedzinski, 2018). POLiFRAME bygger på casual layered analysis (CLA). CLA er basert på en forventning om at innrammingen av et problem endrer de politiske løsningene og hvilke aktører som ses på som relevante og ansvarlige for å skape en transformativ endring (Inayatullah, 1998, s 820). CLA åpner opp for en metodologi som er kreativ og utforskende i tilnærmingen, og er sensitiv for alternative fremtider gjennom en analyse som utforsker og dekonstruerer dominante måter å forespeile fremtiden på. Formålet er ikke er å forutse fremtiden, men å skape nye rom for alternative fremtider. Dessuten legger denne metodologien eksplisitt til en temporal dimensjon ved å skape en distanse til nåtiden ved å utforske ulike måter å ha kunnskap på, som bidrar til å dekonstruere dominerende forståelser av fremtiden (Inayatullah, 1998, s 825-826). POLiFRAME gjør dette gjennom en "logisk struktur for å rekonstruere eller konstruere politiske narrativer som kommer frem gjennom (...) formelle politiske dokumenter", på en systematisk måte (Miedzinski, 2018, s 11-13, egen oversettelse). Metoden skiller seg fra andre tilnærminger til politiske narrativer gjennom et spesifikt fokus på hvordan utvalg av fakta og bevis brukes til å støtte fremidsnarrativer (Miedzinski, s. 15). Dette gjøres i to dimensjoner: 1) overordnet tidslinje og argumentasjon og 2) lagvis narrativ rammeanalyse for å vise koblinger mellom empirisk grunnlag, eksplisitte og implisitte antakelser og normative avgjørende faktorer (Figur X).



Figur 12: Rammeverk for analyse av politiske narrativer (POLiFRAME). Dimensjon 1 vises i blått og dimensjon 2 i grønt (Miedzinski, 2018, s. 14)

### Melding til Stortinget

Dokumenter beskriver ikke bare en verden som er “der ute”, men de tar også del i den og påvirker den (Asdal, 2015). For å svare på problemstilling to er Kvotemeldingen valgt ut som representasjon for de rådende narrative for regjeringen Solbergs perspektiver på forvaltningen, men må også ses i relasjon til den inkrementelle utviklingen gjennom de siste tiårene, beskrevet i kontekstkapittelet. Den fulle tittelen på meldingen “Et kvotesystem for økt verdiskapning. En fremtidsrettet fiskerinæring” har en tydelig tidsdimensjon gjennom å peke på noe som fremtidsrettet. Hensikten med analysen er å få en bedre forståelse for hvordan dette perspektivet sier noe om hvordan fiskeriforvaltningen skal gripe om utfordringer den står overfor. For å gjøre det er lag fra POLiFRAME brukt for å analysere kvotemeldingen ved å svare på følgende spørsmål:

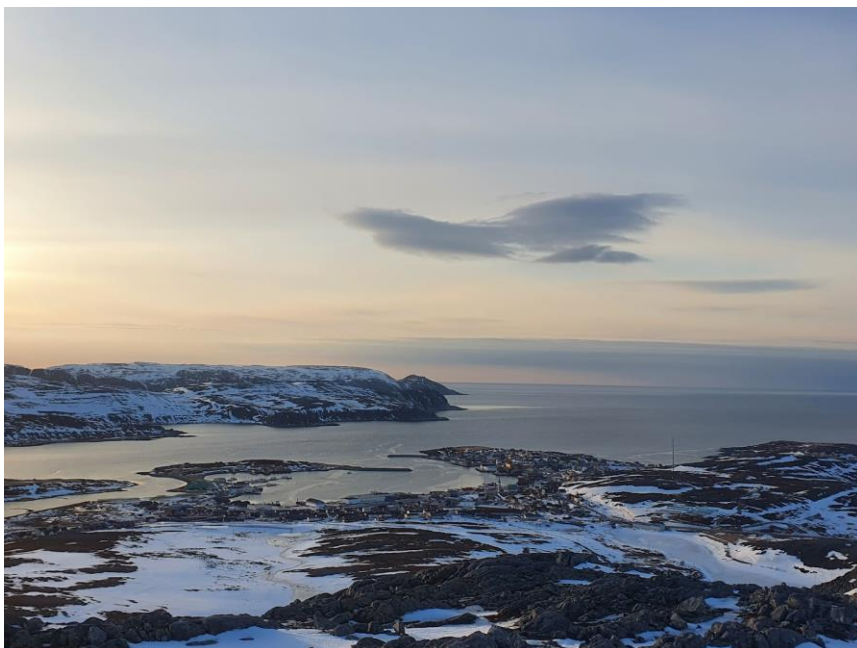
- Førsterangs problemer: hva anses som de viktigste problemene som kvotesystemet må håndtere?
- Systemiske utilstrekkeligheter: hva er bakgrunnen for disse problemene?
- Scenarier for endring: hvilke løsninger og strategiske grep skal til for å gjøre noe med problemene og de systemiske utilstrekkelighetene som skaper dem?
- Fremtidsbilde: hvordan skal interaksjonene med ressursene se ut i fremtiden?



Jeg fulgte rammeverket skjematisk ved å fylle inn i de ulike rubrikkene i en tabell etter Figur 12. Metoden var mer tidkrevende enn ventet og tidvis vanskelig å følge skjematisk fordi de ulike kategoriene var vanskelig å skille ut underveis. Likevel var det et veldig godt utgangspunkt for gjennomgang av dokumentet på en systematisk måte, og ga relevante innsikter i seg selv og i lys av resultatene fra de andre metodene.

## 6.4 Observasjon

Før ankomsten til Mehamn, mens jeg fortsatt kjørte på Fv888 nordover på Norkynhalvøya, var jeg helt sikker på at “nå er jeg *i alle fall* i det som må være periferien”, og ble usikker på om jeg i det hele tatt var på rett vei eller om jeg hadde havnet på en transportstrekning som ledet rett mot Russland. Etter at Google Maps hadde forsikret om at jeg var på riktig vei, kom tettstedet frem fra tåka som en krans rundt bukta som i dag er havna i Mehamn. Landskapet rundt tettstedet strakte seg ut i et rundt utformet og landskap. De glidende overgangene i landskapet ble brått avbrutt av den skarpe kontrasten til havet, hvor åsene ble brutt av bratte klipper som går rett ned i Barentshavet, og jeg fikk en følelse av å befinne eg på kanten av landet. Den kalde sjølufta blandet seg med en svak eim av fisk som hang på hjell og bensin på kaia, hvor jeg stoppet før jeg fant frem til stedet jeg skulle bo. Inntrykket og opplevelsen av å være på et ukjent sted katalyserte en antakelse som har fulgt meg under arbeidet med oppgaven: kunnskap som kommer med det å bo her må vel være tuftet på noe annet enn den som kommer fra forvaltningsinstitusjonene?



Bilde: Utsikt mot Barentshavet i nord, Mehamn i forgrunnen. Foto: Ronya Reitan Solberg

Under et feltarbeid kan gjøre en rekke relevante observasjoner, og bør benyttes på en bevisst og refleksiv måte. Dessuten er observasjon utmerket for å undersøke et case i forskerens samtid (Taylor, 2016, s 588). For å dokumentere observasjonene mine brukte jeg en feltdagbok som sørget for at jeg kontinuerlig kunne notere stemninger, lyder og andre inntrykk som “satte scenen” for observasjonene og de andre metodene. Å huske alt i felt er krevende, om ikke umulig, og dessuten kan minnet lett farges av enkelte inntrykk og overskygge andre viktige observasjoner (Taylor, 2016, s 588). Feltdagboken var derfor et svært nyttig verktøy underveis og i ettertid fordi jeg fortløpende kunne gjøre meg bemerkninger og samtidig ha dokumentasjon på inntrykk og refleksjoner som jeg kunne finne tilbake til i ettertid.

I tillegg til observasjoner gjort under feltarbeidet, deltok jeg som observatør under det årlige reguleringsmøtet til Fiskeridirektoratet, hvor kvotereguleringer for 2022 ble bestemt. Reguleringsmøtet er den viktigste arenaen for medvirkning i kvotefastsettelsen og reguleringer for det kommende året. Både forvaltningsmyndigheter, nærings- og interesseorganisasjoner behandler forslag til forskrifter, som er lagt ut på høring av Fiskeridirektoratet i forkant av møtet (Fiskeridirektoratet, u.d). Møtet var viktig for å få en bedre forståelse av hvordan medvirkningen foregår i praksis, men også for å snakke med deltakere om hvordan de opplever medvirkningsprosessen.

## 6.5 Kritisk refleksivitet og etiske problemstillinger

Refleksivitet dreier seg i generelle ordelag om å reflektere over ens egen påvirkning på alle valg som tas gjennom et forskningsprosjekt, og hvordan de påvirker forskningsresultatet. Det dreier seg også om ens egen posisjonaltet i disse valgene, hva man velger å fokusere på og hva man velger å ignorere eller velge bort. I møte med komplekse systemer kommer observatøren, eller forskeren, i særlig fokus. Valget av epistemologisk grunn, som i deler av denne oppgaven strekker seg etter *Phronesis*, som nevnt av Jentoft, Flyvbjerg og Aristoteles, handler ikke om å forkaste andre perspektiver, men å åpne opp for et bredere spekter av muligheter som viser respekt og ydmykhet overfor diversiteten i perspektiver og mulige handlingsrom, som regnes som etisk for geografifaget (Taylor, 2016).

Noen etiske refleksjoner er allerede nevnt i gjennomgangen av metodene, blant annet informert samtykke, generalisering og troverdighet. Et annet etisk spørsmål som er helt sentralt er hvordan jeg selv deltar i kunnskapsproduksjonen som forsker, hvor refleksivitet er essensielt å bringe inn i analysen. Å være refleksiv innebærer å gjøre bevisste og begrunnede valg gjennom

hele forskningsprosessen, fra valg av tema og fokusområde, valg av metoder, min egen opptreden under feltarbeidet og hvordan jeg analyserer materialet for å kunne gjøre meg opp refleksjoner og konklusjoner (Clifford m.fl, 2016, s 7).

### *Rolle og status*

En viktig del av å være refleksiv handler å reflektere over min egen rolle og status som aktiv deltaker i kunnskapsproduksjonen (Aase og Fossåskaret, s 66). Relasjon oppstår mellom personer med ulike statuser, som gjør at samhandlingspartnerne har ulike forventninger til hverandres roller (Aase og Fossåskaret, s 66). Status knyttes til formelle rettigheter og plikter, som i mitt tilfelle påvirkes i kraft av å være student/forsker og ung kvinne, blant annet (Aase og Fossåskaret, s 66). Rollen dreier seg mer om hvordan man utspiller sin adferd med utgangspunkt i statusen (Aase og Fossåskaret, s 67). Rolleadferden påvirker rammene for handlingsrommet og hvilke data man får tilgang til, og forskerens evne til å bygge gode relasjoner er av stor betydning (Nilssen, 2012, s 29)

Som forsker opptrer jeg som en outsider i lokalsamfunnet, både fordi jeg ikke har noen tilknytning til stedet, og fordi jeg har en status som kan fremmedgjøre meg overfor informantene som “ekspert” eller iakttaker. Informanter kan for eksempel ønske å gi meg den informasjonen de tror jeg vil ha, eller de unnlater bevisst eller ubevisst å fortelle noe for å stille seg selv eller caset de representerer i et best mulig lys. Under flere av intervjuene opplevde jeg å bli en slags klagemur for irritasjon og oppbygd frustrasjon over spesifikke relasjoner og hendelser som påvirket arbeidsmiljøet og de opplevde mulighetene og begrensningene som informantene opplevde å ha. Det ser jeg delvis i lys av at Mehamn er et lite sted hvor “alle kjenner alle” og at det man sier eller gjør fort kan slå tilbake på en selv, som flere også fortalte at de hadde opplevd. For flere var gjennomsiktigheten i samfunnet noe de måtte håndtere på jobb og i privatlivet, som kunne oppleves som en flytende grense. Lokalsamfunnets skala gjorde dessuten også at noen av informantene kunne opptre med ulik status, som for eksempel både fisker og politikere, eller informant både i intervju og under fremtidsverkstedet. Det kan ses som positivt, fordi jeg ble bedre kjent med de ulike problemstillingene som dukket opp under ulike “hatter” og jeg kunne få mer ut av hver enkelt intervju, men også som negativt fordi det samlede antallet informanter og de respektive perspektivene ble noe redusert. I andre tilfeller opplevde jeg å få økt tillit og adgang til informasjon gjennom en av nøkkelinformantene som jeg hadde godt samarbeid med under hele feltarbeidet, og i enkelte tilfeller også som trønder fordi jeg ikke i like stor grad kunne gå i kategorien “søring”, forstått som en som ikke

har forutsetninger for å forstå konteksten, interessene eller utfordringene på stedet. For å styrke tilliten mellom meg og informantene, for eksempel under fremtidsverkstedet, kunne jeg også omtale meg selv som “kystentusiast”. Jeg antok at en slik ‘lapp’ både kunne avvæpne meg selv ved gjøre informantene mer trygge på at jeg ikke så på dem ovenfra og redusere distansen mellom meg som outsider og informantene, uten å gi for sterke antakelser hos informantene til hva jeg visste fra før eller “ønsket” å høre.

Et annet punkt som er viktig å inkludere i en diskusjon om refleksivitet er mine *faktiske* antakelser og mål med studien, som knytter seg til min posisjonaltet. Min egen erfaring og utgangspunkt for forståelse kan være en styrke, men må brukes refleksivt. Derfor forsøkte jeg å være bevisst mulige fallgruver, som å være ignorant overfor data som kan være avgjørende for de endelige analysene og konklusjonene. Derfor er det særlig viktig å sørge for å være transparent, og å beskrive et så nyansert og fylldig bilde av situasjonen som mulig for å ikke la egne sympatiseringer farge hva som får komme fram og ikke i for stor grad.

Noen perspektiver har likevel ikke fått plass i studien, men det skyldes også det begrensede omfanget og tidsrommet for prosjektet. Pandemien har også gjort sitt for å bremse en del prosesser som under mer normale forhold ville gått mer “av seg selv”. Uansett så er de perspektivene som ikke har fått mye oppmerksomhet her, som for eksempel fra representanter fra Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet eller Nærings- og Fiskeridepartementet, noe som kunne vært interessante å trekke inn i en tenkt utvidelse av prosjektet. Det kunne vært interessant å undersøke perspektiver på hvordan lokalsamfunn ses som relevante av havforskningsinstituttet eller hvordan sosiale dimensjoner og tiltak i forvaltningen ses på i direktoratet, eller gå nærmere inn i deltakelsesprosesser, for eksempel.

## 7 Resultater og analyse

I dette kapitlet legges resultatene frem slik de fremkom fra intervjuene, den narrative rammeanalysen, fremtidsverkstedet og observasjoner. Resultatene er stort sett lagt frem metodevis og analyseres fortløpende ved bruk av det teoretiske rammeverket fra kapittel 5, men noen steder sammenliknes funn fra ulike metoder der det er naturlig å se dem i lys av hverandre.

## 7.1 Opplevelser og håndtering av en næring i endring

Først går jeg gjennom de viktigste innholdet fra intervjuer med lokalpolitikere, administrativt ansatte og fiskere i Mehamn.

Flere av informantene peker på at utviklingen har gått i samme retning de siste tiårene, hvor redusert økonomisk aktivitet, fraflytting, nedskjæring på offentlige tjenester, dårlig kommuneøkonomi og materielt forfall har fulgt hverandre. Disse prosessene er likevel sammensatte og kan ikke forklares gjennom fiskeripolitiske grep alene, men tyder likevel på at det finnes prosesser i fiskeriet som gjør Mehamn til et mindre relevant sted i fremtiden. Særlig ble det pekt på overgangen fra leveringsplikt til tilbudsplikt spesielt som årsak til den negative utviklingen av alle informantene fordi det hadde direkte påvirkning på fangstleveransen, og indirekte førte til redusert økonomisk aktivitet, færre arbeidsplasser og økt usikkerhet. I Mehamn som tidligere hadde flere trålkonsesjoner knyttet til landanlegget til FiNoTro (Finnmark og Nord-Troms Fiskeindustri), var det en merkbar overgang som fikk konsekvenser for hele samfunnet. Trålkonsesjonene som forsvant etter at Aker kjøpte dem opp og endret leveringsmønster, fremsto som en viktig del av det jeg opplevde som et slags kollektivt traume, som har svekket den politiske tilliten til nasjonale myndigheter og forvaltning. Politisk tillit er blant kriteriene for regjerligheten over sosio-økologiske systemer (Jentoft og Johnsen, 2015, s 708-709). Opplevelsen av marginalisering, med en reduksjon i den politiske tilliten som resultat, kan derfor være en risiko for kvotesystemets evne til å styre det sosio-økologiske systemet på en vellykket måte dersom en økende andel av befolkningen ikke anser den som legitim eller ikke ser at den forbedrer situasjonen de befinner seg i, fordi de vil være mindre villig til å tilpasse seg endringer introdusert fra et høyere hierarkisk nivå (Jentoft og Johnsen, 2015, s 708-709)

Alternativer, men ikke tilstrekkelig?

“Many of the challenges facing coastal communities are so overwhelming that deliberately designing adaptation and transformation strategies are overwhelming” (Berkes og Nayak, 2018, s 242)

I tillegg til fiskeri og de tre fiskemottakene som det er drift i, så er matbutikken, hotellet, bakeriet, flyplassen, skolen, sykehjemmet, brøytestasjonen og den nyetablerte turismebedriften Nordic Safari Wildlife Adventure AS viktige næringsvirksomheter som holder økonomi og øvrige nødvendige tjenester i gang. Turismen befinner seg i en oppstartsfase, men flere ser

mulighetene som næringa kan åpne opp for. Bildet av regionen som et sted “der naturen rår” er noe som trekker folk. Årlig er det opptil 3000 bobilere som besøker Nordkyns største attraksjon, Slettnes fyr, men det er foreløpig ikke et godt nok grunnlag i inntektene fra denne strømmen til å skape stabile arbeidsplasser, ifølge flere av informantene. Selv om flere ser positivt på utviklingen inne turisme, var det ingen som hadde tro på at turisme kan være like bærende som fiskeri fordi det er store sesongvariasjoner, i tillegg til at regionen også konkurrerer med andre sterke regioner innen turisme, som Lofoten og Tromsø. Dessuten sørget koronapandemien for at mange fikk opp øynene for hvor sårbar man er dersom man er avhengig av turisme, da det ga merkbare endringer i folks reisevaner. Dessuten er relasjonene mellom fiskeri og de ovenfornevnte bedriftene så integrert at mange fryktet at de skulle forsvinne dersom fiskerinæringen skulle bli ytterligere svekket:

*Jeg vil ikke si at det har endra seg så veldig mye, hele industrien og kommunen er avhengig av det som skjer i havna. Aktiviteten i fiskeindustrien. Uten den så vil jeg påstå at vi ikke har noe for å være her, sånn som det er nå, for vi har ingen andre ting eller næringer å støtte oss på. Noe som kanskje har endra seg er at det har blitt en større satsing på turisme. Det er bygd opp noen få bedrifter som ikke bare har turisme som tilleggsnæring, men som faktisk kan drive med det hele året. Det vil jeg si er nytt. Ellers så er det meste her dreid rundt fiskeri (nærings sjef, Gamvik kommune)*

Selv om turisme kan tenkes å bli en viktigere del av responsen på den usikre fremtiden for fiskerinæringen i Mehamn, så er det også knyttet andre utfordringer til turisme. Overgangen det innebærer å gjøre et sted til en destinasjon endrer ikke bare synet på stedet fra utsiden, men endrer også verdier og praksiser på innsiden av stedet (Førde, 2020). Ved å gjøre stedet til et begjæringsobjekt, får planleggingen større fokus på å gjøre stedet tiltrekkende for sentrumsblikk i stedet for på behovene til dem som bor der (Førde, 2020, s 263)

“Vi blir jo verna ihjel”

Andre næringer har etablert seg i nabokommunene, hvilket bidrar til å sette den regionale nærings sammensetningen i endring og skaper nye visjoner for næringsutvikling. Som det kommer frem i handlingsplanen, er kommunen åpen for en økt aktivitet nye næringer ettersom fiskerinæringen er en kilde til usikkerhet og risiko dersom den satses på ensidig. For eksempel ble det bestemt at regionens vindkraftanlegg skulle ligge i nabokommunen Kjøllefjord. Anlegget har vært i drift siden 2006 og består av 17 vindturbiner (Statkraft, 2021). Det virket å ha gitt grobunn for konkurranse og misunnelse mellom kommunene ettersom inntektene tilfaller vertskommunen. I tillegg har kommunen gjort utredninger for etablering av havn for oljenæringen (Gamvik kommune, 2020), og kan være på vei inn i en oljeøkonomi. Jeg opplevde

at informantene i politiske og administrative stillinger begrenset seg i omtalen av planene, men dersom det er realisme i dem kan det få konsekvenser for opplevelsen av trygget. Det kommenteres videre senere i kapittelet. Flere finnmarkskommuner har også åpnet opp for oppdrettsnæringen, men på grunn av fredningen av Tanafjorden av hensyn til villaksen som går opp i Lakselva har dette ennå ikke vært en mulig næringsvei for kommunen. I september 2021, etter at feltarbeidet ble gjennomført, har kommunestyret imidlertid gitt dispensasjon fra arealplanen om å gi det verdensomspennende oppdrettselskapet MOWI tillatelse til å opprette anlegg på lokalitetene Magkjeilfjorden og Lille Kamøy i kommunen (Brenli, 2021)

Samlet sett så kom det frem at mens mange føler seg avskåret fra fiskeressursene på den ene siden, så opplevde informanter som aktivt deltar i planleggingen at de ikke har det spillerommet de trenger for å finne nye næringsveier på grunn av restriksjoner og vern. “Vi blir jo verna ihjel”, sa en representant fra kommunestyret. Dette kan kobles til det Falleth og Saglie (2018, s 78) skriver om kommunens handlingsrom. For kommunene kan nasjonale krav til kommuneplanlegging medføre “at mye av arealene i praksis er båndlagt av sektormyndigheter” (Falleth og Saglie, 2018, s 78), gjennom måleffektiv transportutbygging, jordvern, byggeforbud langs sjø og vassdrag og natur- og kulturvern med internasjonale forpliktelser. Dette kommer som følge av at planlegging har gått fra å være et nasjonalt til et lokalt ansvar, men likevel under nasjonale retningslinjer som føringer. Planprosessen skal egentlig inkludere konflikter mellom private, lokale, regionale og statlige hensyn, men mange eksempler fra konkrete saker viser at det ikke alltid lar seg gjennomføre (Falleth og Saglie, 2018, s 78). For flere som deltar i planlegging i Mehamn innebærer dette en opplevelse av dobbel avskjæring, altså både fra fiskeressursene, men også fra å finne alternative næringer å bygge fremtidig sikkerhet på.

Kapasitet til å håndtere fremtiden

Knapphet på ressurser, både i form av økonomisk og menneskelig kapital og kompetanse, gjør at kapasiteten til å planlegge og påvirke fremtiden for stedet oppleves og fremstår som lav. Ved å ikke være i posisjon som driver for egen utvikling, blir tilværelsen en kamp for å holde hodet over vannet. Til og med på rådhuset er det en dag-til-dag-mentalitet som til tider dominerer i stedet for langsiktige mål:

*Vi holder på med det, men ligger litt etter. Vi har ikke vært god på planverk. Det er også teknisk sektor, man har jo knapt ressurser til det daglige arbeidet. Og vi politikere kan være så utålmodige som vi bare vil, men vi kan jo ikke ta livet av folk i administrasjonen heller. Men vi*

*jobber med det, flere delplaner og en samfunnsplan. Det er utrolig viktig å ha gode planer. Det var en tingene man gikk til valg på, for vi må snakke om hvordan vi vil ha det om 10, 20, 30 år. Vi må kunne ha en formening om det, selv om planen kan jo endres. Det har jo vært litt sånn å leve i nuet, og det har vært vår spesialitet her. Men det går jo ikke bestandig så bra. Når du ikke har en agenda så får en ikke så stor gjennomslagskraft når en har noen krav, til nasjonale myndigheter, eller andre ting, fylket. De spør gjerne, hva er planen? Ikke bare øyeblikket, men hvordan det skal virke over en periode. (lokalpolitiker i intervju)*

Beskrivelsen setter et kritisk viktig lys på ulike aktørers ujevnt fordelte kapasitet og evne til å se for seg og påvirke fremtiden, som kan være en begrensende faktor for hvilke perspektiver som inkluderes i langsiktige planer og politiske strategier. Som Haarborch m.fl (2021) poengterer, så er graden av deltakelse vesentlig for om prosessen bak politiske dokumenter tar god nok høyde for spekteret av perspektiver, og om de dermed kan regnes rettferdige. I sitatet over kommer det frem at kapasiteten til å legge planer for fremtiden er svekket, og at medvirkningen også svekkes når en ikke har egne planer å vise til. Det kan være en indikasjon på at fiskeriavhengige kommuner med dårlig økonomi også har dårlig kapasitet til å planlegge og komme med innspill som representerer den stedsspesifikke rammeforåelsen i politiske prosesser på et høyere institusjonelt nivå, og sikre at perspektivene til grunn for politikken kan bedre situasjonen de befinner seg i.

#### Fremmedgjøring i fiskeripolitiske spørsmål

Til tross for å være et fiskeriavhengig samfunn med kulturelle og sosiale relasjoner til fiskeri, var det flere jeg snakket med som vegret seg for å uttale seg om fiskeripolitiske spørsmål. Dette var noe overraskende. Jeg hadde forventet sterkere meninger om dette på grunn av de nære opplevelsene av fiskeripolitiske endringer. På spørsmål om medvirkning i lokalsamfunnet om spørsmål som angikk fiskeri, så svarte en fisker og lokalpolitiker at:

*Fiskeripolitikk er misforstått til å oppfattes som så komplekst og vanskelig at det skal man ikke...altså... Uansett politisk møte man er på og det blir snakk om fisk, så er det en eller annen som sier at "egentlig så er det fryktelig vanskelig og komplekst" (...) Det her er et fiskevær, og de færreste kan uttale seg godt om det. [Altså, på grunn av innpakningen?] Ja, kvotene, rettigheter, lengdegruppe, hjemfall...da går rullegardina ned. Hvordan er prissettinga? Hvordan er systemet som distribuerer? Det er ingen som vet det.*

Uttalelsen kan knyttes til det Norton sier om relasjonen mellom faglige hegemoniske diskurser og lokalsamfunn. De faglige diskursene som ofte dominerer miljørelatert politikk utgjør en barriere for dem som står utenfor, og gjør det vanskelig for aktivister og andre å komme med relevant fakta i politiske analyser (Norton G., 2003). Det hemmer en flerveis kommunikasjon,



som hindrer de berørte aktørene i å påvirke diskursen og de virkemidlene som møter problemforståelsen, til tross for at de er nært knyttet til ressursen og påvirkes direkte og indirekte av de forvaltningspolitiske beslutningene. Den innskrenkede kommunikasjonen påvirker ikke bare de berørte aktørene, men kan også virke som en blindsoner for fagpersoner. For økologer, for eksempel, kan det bety at de ikke får tilstrekkelig informasjon til å identifisere nye områder som trenger økt fokus for å ha den påvirkningen på sosiale verdier som behøves (Norton, G, 2003 s 161). Over tid kan det tenkes at avstanden mellom de allerede definerte problemområdene og problemene som de berørte lokalsamfunnene opplever øker, og bidrar til “narrative mismatches” (Ottinger). Norton foreslår å styrke diskusjoner om lokalsamfunnets mål og ønsker for fremtiden, fordi de kan hjelpe med å finne deskriptive konsepter som retter fokuset mot de økologiske prosessene som virkelig har betydning i et sosialt perspektiv (Norton, G, 2003, s 160).

Barrieren for å mene noe om fiskeripolitiske spørsmål får påvirkning på fiskeripolitikk som forventningspolitikk (Groves, 2017). Sammen med den begrensede kapasiteten til å forutse fremtiden gjort rede for i avsnittene over, forsterker den diskursive barrieren muligheten for å fremme lokalt forankrede mål, verdier og visjoner i fiskeripolitikken (som en form for miljøpolitikk). Ettersom forventningene som slipper til får dominere politikken, vil disse materialisere seg som sosiale relasjoner og praksiser, og i biofysiske og konstruerte materialiteter som teknologi og infrastruktur (Groves, 2017, s 30). Det kan være fartøy, fangstteknologi, anlegg for levering av fangst tilpasset fartøyene, men også eierskapsstrukturer og former for organisering mellom de involverte partene som svarer til fremtidsforventningene. I Mehamn virker dette som en tilbakekoblingsmekanisme som forsterker seg selv, ettersom den dominerende forventningspolitikken virker fremmedgjørende og bidrar til marginalisering i ressurstilgangen.

Usikker fremtid - kollektiv nevrotisisme

Det gjennomgående inntrykket etter feltarbeidet var at både lokalpolitikere og aktører i fiskerinæringen opplever usikkerhet for fremtiden. Trenden er at de opplever uregelmessig og dårlig tilgang til fiskeressurser som følge av kvoteforflytning og høy økonomisk terskel for å komme inn på markedet for de unge. For aktiviteten i foredlingsindustrien, har det påvirket forventningene:

*Men folk har ikke så store forventninger mer, de har vi hatt så mange ganger før med samme sted (referer til hjørnesteinsbedrift). Så har det gått en liten stund, men stoppa opp. Så vi har jo ikke så store forventninger nå. (administrativt ansatt i intervju)*

Likevel er det rom for optimisme for fremtidig livsgrunnlag, for ressursen *er* jo der:

*“med ny teknologi som er arbeidsbesparende, du får bedre produkter og har fokus på kvalitet, så tror jeg absolutt det er mulig å skape arbeidsplasser basert på den fisken vi har på yttersida her lokalt. Men vi må ha en politikk som ønsker det, å legge til rette for det. Og der er vi kanskje på feil vei i forhold til den sentraliseringa og opphopninga av fiskerettigheter som vi ser som har eskalert og gått i en rasende fart, spesielt de ti siste årene”* (fisker og lokalpolitiker (SV) i intervju)

Her ses utviklingen i fiskerinæringen i sterk sammenheng med den befolkningsnedgangen som har foregått de siste tiårene. Fiskeriaktivitet fremstår som viktig ikke bare som inntekt, men også for hvordan stedet oppleves som helhet. Dersom utviklingen fortsetter i retning mot ytterligere redusert tilgang på ressurser, vil det ha økt direkte og indirekte negativ påvirkning på lokalsamfunnet. I tråd med det dystopiske fremtidsnarrativet som statistikken i introduksjonskapittelet bidrar til å male, så uttrykte en av informantene “Det kjennes som at skruen skrur gradvis igjen”. Utsagnet reflekterer ikke bare et dystopisk fremtidsbilde, men også en opplevelse av at det er ytre prosesser som er driver for endringen, hvor ansvaret i stor grad blir tillagt nasjonal politikk. Hos Flø (2020, s 35) finner vi igjen observasjoner av “folk som har begynt å miste trua”, lik det jeg mener kom frem i flere av intervjuene. Mangelen på fremtidsoptimisme skyldes en følelse av svik sier han, men havner ofte i skyggen av de politiske reformene og omstruktureringene som skaper nye relasjoner (Flø, 2020, s 35, i Distriktsopprør)

Dessuten viser utsagnet at problemet for lokalsamfunn ikke er begrenset til spørsmål om ressursdegradering og -forvaltning, men er også relatert til prosesser som sentralisering og industrialisering (Berkes og Nayak, 2018), som også bidrar til å sette lokalsamfunnets levedyktighet under press (Kooiman et al, 2005).

#### *Ontologisk usikkerhet og sosio-økologisk helse*

Opplevelsen av usikkerhet og mangel på kapasitet til å planlegge og påvirke fremtiden for lokalsamfunnet kan kobles til Anthony Giddens begrep om *ontologisk sikkerhet*, eller i dette tilfellet ontologisk *usikkerhet*. En hyppig sitert definisjon er “(...)the confidence most human beings have in the continuity of their self-identity and in the constancy of the surrounding social and material environments of action” (Giddens, 1990, s 92). Mens man tradisjonelt har en materiell forståelse av konseptet sikkerhet, er den ontologiske sikkerheten videre i omfang og anerkjenner at en opplevelse av sikkerhet også innebærer identitet, stedsfølelse eller *sense of*

*place*, og rammer for hvordan man forstår verden (Dale, Veland og Hansen, 2019, s 368). Med dette dannes det en sterk kobling mellom kapasiteten til å forutse fremtiden og den kollektive nevrotisismen som jeg erfarte under feltarbeidet. Innledningsvis viste jeg til kommunens uttrykk for at det knyttes usikkerhet rundt utviklingen i fiskerinæringen de siste tiårene, noe som ble forsterket av at mange av dem jeg snakket med uttrykket bekymring for fremtiden. Dette kan henseile til den ontologiske sikkerheten som tidligere har hvilt tungt på nærheten og tilgangen til fiskeressursene, ikke bare som økonomisk inntekt som sikrer materiell sikkerhet, men og som kultur- og identitetsbærer lokalt og som en del av stedsfølelsen.

Gjennom et sosio-økologisk systemperspektiv kan kystsamfunn ses på som et produkt av en toveis tilpasning i relasjonene mellom mennesker og natur gjennom mange generasjoner (Berkes og Nayak, 2018), som gjør at den ontologiske usikkerheten ikke bør reduseres til et uttrykk for at kystsamfunnene ikke lenger er relevante for vår tid, men som en krise i den *sosio-økologiske helsen* (Ommer and team, 2007). Dersom vi anerkjenner at den svekkede levedyktighet er et tegn på dårlig sosio-økologisk helse, blir relasjonen mellom stedet, menneskene som bor der og naturen de lever av og med satt på spissen for overordnede mål om bærekraft, og viser at natur ikke kan forvaltes som avskåret fra de sosiale systemene som gir den mening og verdi.

Det paradoksale er at den ontologiske usikkerheten som følge av blant annet endringene i fiskerinæringen og kvoteeierskap og mangel på utsikter for å bedre ressurstilgangen lokalt gjennom rekruttering, gjør at lokalsamfunnet må søke sikkerhet i andre næringsveier - blant annet i oljenæringen:

*Normannsetfjorden har vært gjenstand for en idé om å utvikles til et område for petroleumsrelatert virksomhet. Petroleumsvirksomheten i Barentshavet trekker seg nordover og østover. Dette bidrar til å gjøre Nordkyn strategisk plassert for å kunne være vertskap for fremskutte basefunksjoner. Gamvik Nordkyn Utvikling KF har gjennomført en forstudie og utarbeidet en konseptskisse for hvordan området kan utnyttes til formålet og en bølgeanalyse med kostnadsberegninger for en slik etablering. Resultatene så langt har vært oppløftende og flere aktører i bransjen vist interesse for prosjektet. (Gamvik kommune, 2020)*

Oljenæringen er en driver i nordområdepolitikken omtalt i introduksjonskapittelet, og videreført i nåværende arktisk politikk. Synet på oljeøkonomien som en del av fremtiden (Dale, Veland og Hansen, 2015, s 375), viser hvordan *carbonscapes* fortsatt dominerer oppfatninger av hva som er mulig og ikke for fremtidig økonomisk sikkerhet (Haarstad og Wanvik, 2016).

Dale, Veland og Hansen (2019) har undersøkt arktiske lokalsamfunn som befinner seg på ulike steder på en oljeøkonomisk tidslinje og hvordan de bygger ontologisk sikkerhet på denne grunnen. I og med at Mehamn og Gamvik kommune potensielt kan befinne seg på vei mot en oljeøkonomi for å sikre ontologisk sikkerhet, kan dette med andre ord vise seg å være en blindvei, og heller vise seg å være en desto større usikkerhet “forkledd” som sikkerhet: “thus, petroleum is paradoxically both a provider of ontological security, and a source of increased ontological insecurity” (Dale, Veland og Hansen, 2019, s 368). Dette styrker forfatterne konklusjoner, som bygger på og taler for økt vitenskapelig kunnskap om relasjonene mellom å utvide forståelsen av sikkerhet, identitetspolitikk og fremtidsutsikter, både på nasjonal og lokal skala (Dale, Veland og Hansen, 2019, s 367). Kommunens utsikter mot å finne økt sikkerhet i oljenæringen virker å være nok en usikkerhetsfaktor, og dessuten strider det mot den ruvende utfordringen det er å kutte ned på fossil energi for å dempe omfanget av klimakrisen. Dessuten peker det på nok et paradoks: bærekraften som skal sikres gjennom kvotesystemet leder til konsekvenser som på et senere tidspunkt kan lede til en ny bærekraftsutfordring, gjennom økt avgenighet av oljeøkonomien.

De siste par tiårene har debatten gått rundt *hvem* som skaper sikkerhet (Dale, Veland og Hansen, 2019, s 368). Antakelser rundt dette kan ofte være konservative fordi de fokuserer på hva vi allerede vet om verden og hvordan den gir mening (Dale, Veland og Hansen, 2019). Talspersoner for et perspektiv som fokuserer på risiko (f.eks Beck, 1992) har søkt å utvide konseptet ontologisk sikkerhet og vise at det er anvendbart i en rekke ulike kontekster. Blant annet har de vist at det ikke bare er staten som har makt til å sikre den ontologiske sikkerheten, men at det i ly av denne dominerende oppfatningen finnes en rekke aktører som både kan og bør anerkjennes for å kunne skape den (Dale, Veland og Hansen, 2019, s 368).

Guilly (2019, s 84-85) refererer også til en kollektiv angst og usikkerhet som arbeidere i rurale områder og små tettsteder opplever. Han mener det er vesentlig å skille mellom arbeidere i rurale strøk og arbeidere i metropoler fordi de lever vidt forskjellige liv og kjenner på ulike effekter av globaliseringen. Ved å knytte usikkerheten til en sentrum-periferi-akse gir den også gjenklang med Aasjords beskrivelse av den tause ulikheten som finnes mellom sentrum og periferi. Hun understreker at ulikhet ikke bør reduseres til et urbant fenomen, som har vært i fokus i den norske ulikhetsdiskursen. Dermed kan vi spikre den ontologiske usikkerheten som følge av fremtidsnarrativet i kvotemeldingen til ulikheter mellom sentrum og periferi, og at den

blir forsterket gjennom konsentrasjonen av kvoterettigheter, men også at den på sikt kan få betydning for en økt avhengighet av oljeøkonomien i arktiske lokalsamfunn.



Bilde: Mange av husene i Mehamn uttrykker forfall. Et uttrykk for hvordan ontologisk usikkerhet for framtiden materialiserer seg. Foto: Ronya Reitan Solberg

### 7.1 Fiskere

Den andre viktige gruppen jeg snakket med var fiskere. De opplevde stor usikkerhet knyttet til rekruttering på grunn av økte kvotepriser. Informantene oppga at kun én fisker under 30 år hadde ervervet kvote (deltakeradgang) de siste ti årene. Det hadde vedkommende oppnådd takket være en eldre fisker på stedet som heller ønsket å selge kvoten til noen i lokalsamfunnet heller enn å selge kvoten ut av Mehamn. Det gjorde han til tross for at han ville fått en langt høyere pris, det doblet etter hva informantene sa, på det åpne markedet avgrenset av landsdelsbindingen. Dette viser at kvotesystemet har svakheter når det gjelder målet om en variert og spredt flåte. Informantene var klare på at kjøp og salg av kvoter gjennom strukturordningen hadde presset prisene opp og gjorde det svært vanskelig for unge fiskere å etablere seg i yrket med eierskap til fiskeretten og fartøyet. Flere måtte derfor gå en lengre omvei som mannskap hos noen andre, hvor det kunne ta flere år å legge seg opp nok penger til å ha mulighet til å sikre en kvote som hadde tilknytning til Mehamn. Med usikkerhet knyttet til ressurstilgang, som både en ny torskekrise og begrensede utsikter for kvoterettigheter står

for, fører dette i andre omgang til en lavere interesse blant unge for fiskeryrket, som en tidligere studie fra nabokommunen Kjøllefjord også viser (Alvheim, 1998).

På spørsmål om hva som hadde endret seg mest markant, svarte en av dem:

*Da jeg kom til Mehamn (på 80-tallet) var det veldig mye båter, ikke bare her. Det var en spredning på størrelsen på båtene, men det var mye mer fremmedfiskere som kom og tok sesonger her på 40-60 fots båter. De hadde jo med seg hele balletten, egnere og hele slekta, det var jo sånne familiebedrifter. De kom nordover og gjorde vår, sommer og høstsesonger her. Og du vet, de er ikke mer, for de er kjøpt opp. De rettighetene er samla på ett fartøy som kanskje har en helt annen agenda. (...) Det er i alle fall færre og færre leverandører av råstoff, spesielt utenom de gode sesongene, hovedsesongen. Og der er det en utfordring for stedene våre. Og det ser jeg i havna her. Det er jo helt stille her nå, gitt hva jeg forbinder med en vårsesong.*

På spørsmål om det hadde noe med økologiske endringer å gjøre, var svaret kontant: “havet koker av fisk her. men de fartøyene de er solgt, og rettighetene er samla på færre fartøy som ikke leverer her”.

#### Overvåkning og kontroll

Både direkte og indirekte kom det frem at myndighetenes retningslinjer og krav oppleves som en utfordring. Det kom frem at det var større krav til utforming av fartøyet og til ulike instrumenter som sikret kontroll og rapportering av fangst, regnskap og fartøyets posisjon. For dem innebar det at mer tid og penger gikk til å etterkomme kravene, i tillegg til en opplevelse av å bli mistenkeliggjort og kriminalisert. Grunnlaget for opplevelsen av overvåkning og kontroll kan finnes i Nærings- og Fiskeridepartementets makt til å definere kravene for å ha rett til å delta i konvensjonelt fiske. Eksempelvis står det kvotemeldingen at

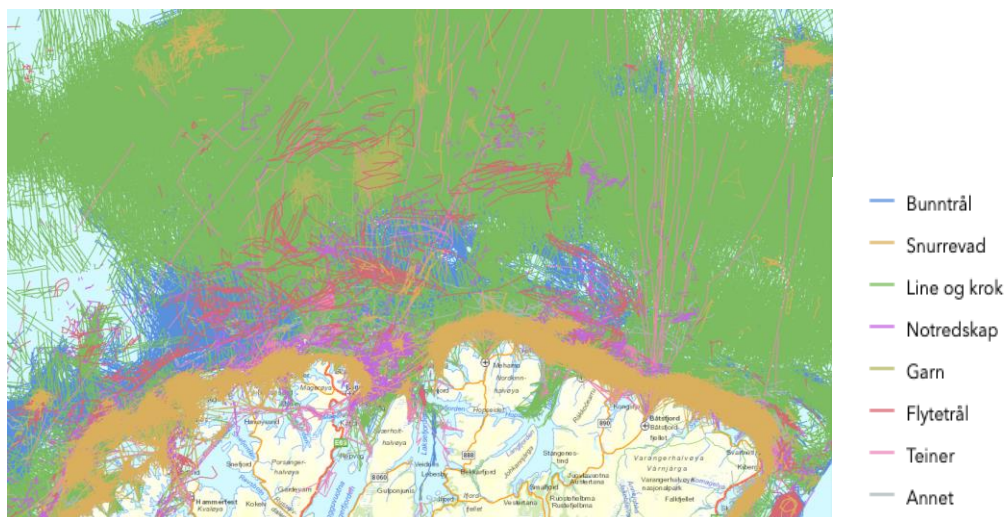
*det rettslige spørsmålet er om fartøyet og fartøyeier oppfyller de kravene som deltakerforskriften for dette året, måtte fastsette. Hvis ja, har fartøyet slik deltakeradgang, og hvis nei, har det det ikke. (Meld. St. (2018-2019) s 7-8)*

Pinkerton (2017a) observerer det samme for fiskerier hun omtaler som nyliberale, hvor overvåkningskulturen er en del av den ansvarlige myndighetens rolle gjennom standardisering, kvantitativ kontroll og ettergåelse av regnskap for å gi en illusjon av ansvarlighet. Med de samme grepene beskriver hun at kontrollmekanismene bidrar til å usynliggjøre betydelige variabler utenfor konvensjonelle metoder for kvantitative metoder for kontroll, blant annet ansvaret for lokalsamfunnene og andre relasjoner som inngår i bærekraftig forvaltning (Pinkerton, 2017a, s 5).

Redskap er ikke uvesentlig

Fiskerne var også opptatt av hvordan ulike fartøygrupper opptar ulike territorier og ressurser hvor noen fartøygrupper utgjør en trussel for andre. De jeg snakket med hørte til den mindre flåten og fisket med line, og beskrev hvordan ulike redskapstyper er avgjørende for hvor skånsomt fisket er. En av dem slo fast at “du kan ikke overfiske med krok”, med begrunnelse i at fangsteffektiviteten er begrenset med mer tradisjonelle fangstmetoder. Dessuten mer selektiv med tanke på uttak av individer av riktig årsklasse og art. Det fikk jeg også observere da jeg ble med to fiskere som fisket torsk med line. Alle fiskene som ble tatt om bord ble håndtert individuelt og var av mer eller mindre samme størrelse. Flere mente at større fartøy som fisket med snurrevad og trål utgjorde en økologisk trussel i området fordi de er langt mindre selektive og dessuten gjør større skade på omgivelsene. Dessuten fisket de på territorier som var særlig sårbare, sånn som de grunne yngleområdene. “De ligger jo og tråler helt opp i fjæresteinene”, hevdet en av dem (om snurrevad, som har likhetstrekk med trål).

Temakart fra Fiskeridirektoratet over fiskeriaktivitet etter redskap (Figur 13) viser også at snurrevad har høy intensitet nærmest land av de ulike redskapstypene i databasen, som styrker fiskernes påstand. Snurrevad har mange likhetstrekk med trål, men er uten begrunnelse regulert som kystfiskeredskap og blir derfor ikke regulert av 6- eller 12-milsgrensa som trålerne må forholde seg til (Larsen, R, 2021). I likhet med trålere, er det også knyttet en del negative miljø- og klimaeffekter knyttet til bruken, som betydelig yngelbeskatning, skadelig bunnpåvirkning og høyt karbonavtrykk knytta til fangsten (Larsen, R, 2021). I et bærekraftsperspektiv er det derfor diskutert om snurrevad i dagens form er ønskelig (Larsen, R, 2021), mens fiskernes bekymring for hvordan det påvirker det felles ressursgrunnlaget fremhever den sosiale dimensjonen og mulige konflikter mellom ulike flåtegrupper og redskapstyper. Fiskeridirektoratet har over tid registrert utfordringer med for store fangster



Figur 13: Fiskeriaktivitet etter redskap (Fiskeridirektoratet, 2022)

Spørsmålet om redskap øker kompleksiteten i de sosio-økologiske systemene, og gjør konsekvensene av strukturendrende tiltak vanskeligere å forutse. Dessuten åpner det for diskusjon for hvordan fangstteknologi kan virke som medium for relasjoner mellom mennesker og natur, som er sentralt i forskning på sosio-teknisk-økologiske systemer (Ahlborg m.fl. 2019), men det er en diskusjon jeg ikke skal ta videre her.

Verdier i lokalsamfunnet - fra bredt sosialt ansvar til individuelle hensyn

Det som kom frem under feltarbeidet gir god gjenklang med Grytås' observasjon: "På kort tid har det skjedd et hamskifte i næringa der økende private formuer har erstattet solidaritet, utjevning og samfunnsbygging." (Grytås, 2014)

Flere av fiskerne snakket om et fravær av samarbeid og fiskernes brede rolle i lokalsamfunnet, men var blitt mer individuelt orienterte på grunn av to trekk: økt konkurranse og krav fra myndighetene som kunne føre til sanksjoner dersom de ikke ble overholdt. Konkurransen og den overhengende trusselen om kontroll og straff gjorde ikke fiskerne bare skeptiske til myndighetene og regelverket, men også til hverandre. Særlig kom dette fram i samtaler med de eldre fiskerne som hadde opplevd endringen over flere tiår, mens de yngre ikke hadde den samme oppfatningen. De eldre snakket om store sosiale endringer i yrket, både hva gjaldt det praktiske og materielle innholdet, men også relasjonelle aspekter som konkurranse og kappfiske, sanksjoner, og insentiver for å fiske både mer og raskere. På spørsmål om hvordan yrket hadde endret seg, svarte en fisker med erfaring fra Island og Norge at:

*Hovedendringen i yrket fra min ungdom er at.. nå dreier dette seg så mye om mengder. Mengder og penger, hovedsakelig det. Før i tida, da hadde vi kanskje ikke*



*forvaltning fra offentlig sektor, men folk skjønnte at vi måtte ta hensyn. Vi kunne ikke bare høste og høste og høste.*

Det denne fiskeren pekte på er ikke bare på hvordan aktiviteten og yrket har endret seg rent praktisk og materielt, men reflekterer også over hvordan verdier og relasjoner har endret seg over tid. Han uttrykker at følsomheten overfor de økologiske og sosiale begrensningene for hva som er tilstrekkelig blir overstyrt av økonomiske hensyn. Beskrivelsen knytter dessuten en kobling mellom økende grad av statlig forvaltning og forvitring av verdier hvor “folk skjønnte at vi måtte ta hensyn” ved å begrense mengdene de fisket. Det virket gjennomgående i flere av intervjuene at det lokale samspillet og verdiene fiskerne i mellom hadde forvitret over tid, og flere beskrev nå en situasjon hvor de så det nødvendig å handle for å sikre økonomiske egeninteresser. På spørsmål om hvordan “rushet” etter å fiske mye og fort får andre konsekvenser, svarte en annen:

*Det skaper utfordringer, fordi at...fisker alle kvotene sine på kort tid så er det arbeid der da, men så er det ikke noe mer med mindre kommer noen andre til som skal fiske kvotene sine. Det er et problem. Absolutt. Og der er det vel kanskje man skal utfordre kanskje næringa til å ta sitt ansvar. Man kan ikke bare si at man ønsker at det skal være liv på land, man må også være en bidragsyter. Man har et ansvar selv, de skal jo ikke si at man skal fiske saktere, men kan jo utfordre seg selv og fiske på arter som kanskje ikke er så veldig lønnsom, men som gir arbeid på land. At du ikke bare har fokus på det som er best for en selv, men ta ansvar og bringe noe på land også utenfor sesongene (...) det blir en slags dugnad da, men det er ei utfordring der, å få motivert fiskerne til å delta mer i det der. Selvfølgelig, de skylder masse penger, og da gjør du hva som helst for å betale den. Jeg har vært der selv, og da er det ikke så nøye hva du fisker.*

Han pekte på det samme fraværet av verdier og ansvar gjennom sosial organisering som fiskeren over mente det hadde vært mer av tidligere, men beskriver også en årsak til at det er sånn. De økonomiske hensynene og faren for egen økonomiske trygghet er en viktig driver, som gjør at fiskerne er opptatt av å sikre egen fangst og økonomiske overskudd for å unngå problemer med lånet som nødvendige investeringer medførte.

En av fiskerne reflekterte nesten undrende over hvordan han husket at det var andre begrensende faktorer for fisket da han var ung: “du vet, vi kunne ro ut og fiske til vi syntes vi hadde nok, og så dro vi bare hjem igjen”. Fiskerens skildring gir klare assosiasjoner til diskurser

innen *sufficiency economy*, som har andre koblinger mellom atferd og verdier ved å anerkjenne for eksempel stedstilhørighet og anerkjennelse av naturens iboende verdi som drivere for atferdsendring (Miedzinski, 2018, s 21-22)

Rasjonaliteten i *sufficiency economy* står i sterk kontrast til hvordan fiskere anses som økonomisk rasjonelle aktører i Kvotemeldingen, hvor de anses som næringsaktører som søker å maksimere fangst og profit: “Hovedregelen er at flåten er eid av aktive fiskere, som søker å maksimere sin lønnsomhet” (Meld. St. 32 (2018-2019), s 90). Et annet eksempel på dette kommer frem i forslaget om å opprette et kvotemarked (omtales senere):

*Ved å etablere en markeds plass der aktører som er tildelt kvoter kan leie disse ut til andre, vil en kunne bedre utnyttelsen av ressursene og øke verdiskapingen. Da kan aktørene legge ut kvoter for utleie gjennom hele kvoteåret, og/eller leie kvoter som anses nødvendige for en rasjonell og effektiv drift* (Meld. St. 32 (2018-2019))

I tillegg til å speile en økonomisk rasjonalitet, så bygger denne forståelsen på en individualistisk forståelse som premiss for fremtidsnarrativet. Det er derfor samtidig ignorant overfor andre eksterne krefter som påvirker de individuelle vurderingene, som ville vært integrert i en forståelse basert på komplekse systemer (Urry, 2016)

Fra et perspektiv som fremhever betydningen av lokalsamfunn, så er individet forstått som næringsaktør drevet av en økonomisk rasjonalitet et eksempel på hvordan markedet redefinerer sosiale relasjoner (McCay og Jentoft, 1989). Gjennom misledende antakelser til grunn for politiske virkemidler, kan de rett og slett bidra med å skape forutsetningene for at allmenningens tragedie skal utspille seg.

McCay og Jentoft (1998) peker på den situerte relativiteten bak antakelsen om allmenningens tragedie. De advarer mot den tvetydige påvirkningen som staten og markedet kan ha ved å legge et sett med misledende antakelser til grunn for politiske virkemidler som *skaper* forutsetningene for at tragedien skal utspille seg (McCay og Jentoft, 1998, s 27). De peker på at de villedende antakelsene kan bidra til å erodere sosiale og moralske reguleringer som lokalsamfunn har iboende, og de advarer mot det Polanyi (1957, s 57) beskrev allerede flere tiår tidligere: “instead of economy being embedded in social relations, social relations are embedded in the economic relations”. På den måten kan allmenningens tragedie like gjerne forstås som et resultat av lokalsamfunnets fallitt som markedets, og forfatterne påkaller et økt fokus fra samfunnsvitere på lokalsamfunnene (McCay og Jentoft, 1998, s 26)

Mehamnmodellen - et eksempel på multi-levelled governance

Fiskerne kunne også fortelle om et lokalt rekrutteringsinitiativ som har blitt tatt opp som nasjonal ordning. “Sommerfiske for ungdom” var et lokalt initiativ for å få flere unge til å prøve seg ombord i et fiskefartøy sammen med de lokale fiskerne. Kommunen har leid fartøy og stilt med skipper som veileder for ungdommene (Norges Fiskarlag, 2021). De fortalte også at årsaken til at de kom opp med ordningen ikke bare var å rekruttere til yrket, men var også et sosialt tiltak for ungdom som ellers hadde få aktivitetstilbud om sommeren. En av hovedinitiativtakerne hadde tidligere jobbet tett med ungdommer lokalt, og så behovet for å involvere dem i aktiviteter hvor de opplevde mestring og fikk en følelse av at de gjorde noe nyttig for seg selv. Ordningen kan ses på som et eksempel på multi-levelled governance, men er kanskje ikke nok til å stå imot hegemoniske transformative prosesser.

Det perspektivet som ofte kom til uttrykk under feltarbeidet er et tydelig fortolkning av at endring må komme “ovenfra”, og representerer en top-down forståelse og opplevelse av governance, ettersom mange pekte på nasjonale politikere og institusjoner som ansvarlige for de negative utviklingsprosessene som oppleves i Mehamn. Innen teori om multi-levelled governance er det beskrevet at styring i mindre grad skjer hos staten alene, men at styringsprosessene i økende grad gir rom for andre aktørers påvirkning (Kooiman, 2003). Fra det perspektivet representerer den påvirkningen som for eksempel Kjell-Inge Røkke hadde som investor og politisk aktør et eksempel på multi-levelled governance. Lokalsamfunnet i Mehamn opplever på sin side å ha liten påvirkning på fiskeripolitiske prosesser. Dette kan blant annet forklares med at fiskerorganisasjonene står svakere enn før, og at mange nå opptrer som individuelle aktører, etter det jeg erfarte i Mehamn. Selv om styringen skjer på tvers av styringsnivåer og skalaer i en viss grad, så er også maktrelasjonene på tvers av skalaene også avgjørende for hvilke perspektiver som vektlegges i konkrete politiske verktøy og reguleringer.

Hittil har jeg vist at opplevelsen av endringene i fiskerinæringen fører til ontologisk usikkerhet som knytter seg til stedets identitet og fremtid, gjennom begrenset tilgang til fiskeressurser og begrensede nrringsalternativer, som potesnielt sett kan lede til nye usikkerheter. Flere av fiskerne opplever økt kontroll og overvåkning, og beskriver en overgang gjennom sin tid i yrket fra ansvar for andre og uttak av ressurser, til å være mer individuelt orienterte på grunn av krav til effektivisering og økonomiske insentiver.

## 7.2 Narrativ rammeanalyse av Kvotemeldingen

I denne delen legger jeg frem resultatene av gjennomgangen av Kvotemeldingen i henhold til rammeverket POLiFRAME beskrevet i metodekapittelet. Analysen vises i vedlegg 2, men behøver kommentering ut over dette. Dersom kun sidetall er oppgitt som referanse er kilden Kvotemeldingen. Analysen er ment å innhente informasjon om hvordan empirisk grunnlag, normative antagelser og politiske virkemidler er satt sammen for å konstruere et helhetlig bilde av rammene for regjeringens problemforståelse av de utfordringene som kvotesystemet skal betjene (Miedzinski, 2018). Målet er å bedre forståelsen av hvordan det reviderte kvotesystemet omfavner langsiktige utfordringer for forvaltningen og dermed kan konstatere at dette er et kvotesystem for en “fremtidsrettet fiskerinæring”, som er undertittelen på meldingen. Spørsmålene fra metodekapittelet som analysen bygger på er repetert her:

- Førsterangs problemer: hva anses som de viktigste problemene som kvotesystemet må håndtere?
- Systemiske utilstrekkeligheter: hva er bakgrunnen for disse problemene?
- Scenarier for endring: hvilke løsninger og strategiske grep skal til for å gjøre noe med problemene og de systemiske utilstrekkelighetene som skaper dem?
- Fremtidsbilde: hvordan skal interaksjonene med ressursene se ut i fremtiden?

### 7.2.1 Førsterangs problemer og systemiske utilstrekkeligheter

I gjennomgangen av Kvotemeldingen kommer det tidlig frem at det overordnede målet for forvaltningen er å sikre en bærekraftig bruk av ressurser med den begrunnelse at fiskeressursene er begrensede og at fare for overfiske er den fremste trusselen og motivasjonen for å sikre bærekraftig bruk (s 11-12). Den underliggende frykten for overfiske og utarming av ressursen gir gjenklang med teorien om allmenningens tragedie, som også var det man fryktet med bestandenes sammenbrudd på både 60- og slutten av 80-tallet da kvotesystemet ble innført for kystfiskeflåten nord for 62 grader. Det er derfor en selvmotsigelse når det også står at artsforvaltningen er så god at det er lavere risiko for reduserte bestander og kvoter (s ) Med det sagt, så reflekterer meldingen primært et syn på fiskeressursene som en ressursbase for økonomisk vekst. For å sikre en bedre utnyttelse av ressursene ligger effektivitet og lønnsomhet gjennomgående til grunn, som det også kommer frem av tittelen “Et kvotesystem for økt verdiskapning”. Ved bruk av ordsøk i Nvivo kunne jeg for eksempel finne at “verdiskapning” er nevnt 152 ganger, og “lønnsom”/”lønnsomhet” 48 ganger. Til sammenlikning er “lokalsamfunn” og “rettferdig” nevnt syv ganger hver. Ettersom jeg ikke har gjort en systematisk undersøkelse av begrepsbruk er dette kun et eksempel, men kan likevel gi en pekepinn på hvordan ulike hensyn er vektet i problemforståelsen.

Verdiskapningen skal i følge problemforståelsen først og fremst skal skje gjennom en rasjonalisering og effektivisering av flåten og systemet som regulerer den. Til grunn for effektivisering som en rasjonell vei inn i fremtiden, finner vi en reduksjonistisk naturforståelse som anser naturressurser som en ensidig økonomisk utnyttbar ressurs, som i andre rekke skaper verdier som kommer samfunnet til gode i sin helhet. Dette er et typisk eurosentrisk perspektiv med en underliggende antakelse om at økonomisk konkurranse er en sentral driver for endring (Miedzinski, 2018, s 18).

Den bakenforliggende faren for overfiske støttes også opp av en argumentasjon om at befolkningsvekst på global skala bidrar til økt press på ressursene, som har likhetstrekk med nymalthusiansk argumentasjon. Ifølge David Harvey i en artikkel om kompleksiteten i relasjonene mellom populasjon, ressurser og vitenskap, har en slik argumentasjon grunnleggende ideologiske føringer for hva som blir ansett som legitime retninger for utvikling (Harvey, 1974). I stedet for å skape færre utfordringer i dette komplekset, har vitenskap i utstrakt grad bidratt til å gjøre det desto mer splidaktig gjennom vitenskapelige metoder som ligger til grunn for substansielle konklusjoner. Metodene blir ofte argumentert for gjennom en forståelse for at de gir objektive fakta, inkludert slutningene som trekkes fra dem, etter hans observasjoner innen både økonomi og sosiologi (Harvey, 1974, s 256). På dette grunnlaget stiller han seg kritisk til om vitenskap i det hele tatt kan hevde å være nøytrale eller ideologisk uavhengig, og retter seg eksplisitt mot Malthus' antakelse om at økt populasjon nødvendigvis betyr et proporsjonalt økt press på ressursene (Harvey, 1974, s 258).

Problemforståelsen er formet av et teknisk økonomifaglig språk. Eksempler på dette er begrepsbruk som *diskonteringsrente*, *strukturgevinst*, *konverteringsnøkler*, *avkortingssatser*, *total kapitalrentabilitet* og *ressursrenteskatt*, for å nevne noen. Begrepsbruken former klare rammer for problemforståelsen, hvor det først og fremst er fokus på økonomiske barrierer og muligheter. I tillegg skaper det tekniske språket en barriere for aktører som ikke er kjent med de faglige termene, og gjør det vanskelig å interagere for 'lekfolk' som ikke har en innarbeidet forståelse for dem. Den sterke nyliberale markedsdiskursen gjør dessuten at skillet mellom politikk og marked gjøres uklart gjennom å være så tett integrert. På den måten tillater kvotesystemet at markedsmekanismer løper politikkenes ærend, og vanskeliggjør en politisk diskusjon rundt kvotesystemets ujevne fordeling av kvoter eller den grunnleggende problemforståelsen som en sosiopolitisk utfordring.

Det andre problemet og behovet for endring lokaliseres videre i at det eksisterende kvotesystemet er komplekst og lite forutsigbart, og dessuten er kostbart å administrere. I denne problemforståelsen bidrar det eksisterende systemet til en suboptimal økonomisk utnyttning av de fiskeressursene som gjøres tilgjengelig av totalkvoten, og hemmer evnen til kortsiktig kapasitetsutnyttelse i flåten, ifølge meldingen. Det vises til at systemet har oppstått inkrementelt, hvor ordninger har blitt lagt til for å regulere og håndtere nye utfordringer ettersom de har oppstått, blant annet i tilknytning til å bevare den minste flåten som har størst betydning for aktiviteten i lokalsamfunnene. Disse omtales som særordninger det er vanskelig å måle verdien av, som i et effektiviseringperspektiv gir uønskede administrasjonskostnader samtidig som det ikke gir en kortsiktig avkastning som enkelt lar seg måle. Det sammensatte systemet har angivelig ført til et kvotesystem som er lite transparent, og som legger til rette for lite forutsigbarhet for aktører i næringen, men som også begrenser en effektiv og selvorganiserende forvaltning. Hvilke aktører det egentlig siktes til er noe uklart, men etterhvert kommer det tydeligere frem at uforutsigbarheten først og fremst hemmer fartøyeiere i å gjøre større investeringer på fartøyene for å effektivisere dem. Med effektivisering som mål, må det også være en viss sikkerhet i ressurstilgangen for at fartøyeiere skal ønske å investere og effektivisere fartøyet. Særlig kommer dette frem i omtalen av strukturkvotenes tidsbegrensning, som fremstilles som en usikkerhetsfaktor for de eierne som har belaget seg på dem.

Andre økologiske faktorer som variasjon i råstofftilgang og -kvalitet på grunn av sesongsvingninger anses som en stor utfordring for samspillet i verdikjeden. Verdikjedeperspektivet ble tatt opp i den fiskeripolitiske diskursen på 90-tallet, og sammenfaller med utvidelsen av kvotesystemet som fiskeripolitisk verktøy. Konseptet innebærer en grunntanke om at "aktiviteter som ikke er nødvendig for verdiskapningsprosesser kan og bør kuttes" (Røvik, 1998), og fremmer i så måte også et effektiviseringsperspektiv og en utfordring det må kompenseres for gjennom effektiviseringstiltak.

Som underliggende normative antagelser og avgjørende faktorer, innebærer regjeringens problemforståelse et syn på økonomisk vekst og ressursbevaring som separate. Det grunnleggende spørsmålet for om økonomisk vekst og ressursbevaring overhodet er mulig drøftes ikke, men holdes frem som to mål uavhengige av hverandre.

Allmenning eller økonomisk ressursgrunnlag

Videre slås det fast at “adgangen til fiske i sjøen er i utgangspunktet en allemannsrett, som reguleres gjennom bestemmelser særlig i havressursloven og deltakerloven” (Meld. St. 32 (2018-2019), s 11).

Ved å forstå fiskeressursene som allmenning, kan konsentrasjonene av kvoteeierskap og marginaliseringen av fiskeriavhengige kystsamfunn anses som “decommonisation” (direkte oversatt: deallmennisering), det vil si en prosess hvor en felles eid og brukt ressurs under offentlig forvaltning mister disse egenskapene (Nayak og Berkes, 2011, s 133). Kvotesystemet var og er en reguleringsmekanisme som gjør den en gang åpne allmenningen privat (Hershoug, 2005), og bidrar derfor til deallmenniseringen av fiskeressursene fordi ressursen forstått som allmenning er tett knyttet sammen med ideer om sosial likhet og den umistelige retten til bruk av ressursen (Berkes og Nayak, 2018, s 243). Dersom målet med bosetting og sikring av aktivitet langs kysten skal tas på alvor og til etterfølgelse som ledd i målet om bærekraft, kan svaret være tiltak som bidrar til å definere fiskeressursene som allmenning på nytt gjennom “commonisation” (Nayak og Berkes, 2011, s 133).

Samtidig kan kvotesystemet gjennom uttrykk i Kvotelemlingen knyttes til nyliberale prosesser (Pinkerton, 2017a) som lar markedstenking penetrere nasjonal og delvis også lokal diskurs om hvordan man best sikrer økologisk bærekraft i fiskeriene, og samtidig sikrer økonomisk effektivitet (Johnsen og Jentoft, 2018, s 122). Johnsen og Jentoft (2018) diskuterer hvordan markedsmekanismer, sosiale relasjoner og styringsmekanismer påvirker hverandre, og de drøfter spesifikt hvorvidt overførbare kvoter er antagonistiske til lokalsamfunn. Forfatterne har som utgangspunkt at det norske kvotesystemet har lyktes bedre i å ivareta sosiale og geografiske målsettinger, som å bevare en variert flåte også i distriktene. Jeg finner det presserende å stille spørsmålstegn ved om den høye politiske tilliten i Norge har tillatt gjennomføring av reformer i en retning som øker forskjellene med mindre politisk motstand på grunn av en slik antakelse. Narrativet om den norske modellen som sikrer velferd uansett hvor i landet du bor viser seg å slå sprekker, og polarisering gjennom dannelsen av “kvotebaroner” på den ene siden og lokalsamfunn med dårlige fremtidsutsikter på den andre, er symptomer på det. Så hvor sant er det at det norske kvotesystemet er bedre enn i andre land, slik forfatterne hevder, eller *hvor lenge* er det sant dersom utviklingen i retning av mer konsentrasjon av eierskap og større fartøy videreføres?

Ideen om en allmenning kan være en nøkkel til å forstå bærekraft i en videre forstand enn å vekte hensyn mellom det sosiale, økologiske og økonomiske (Hansen m fl, 2016). I en vid forstand kan bærekraftskrisen referere til “samfunnets politiske og sosiale evne til å regenerere og fornye menneskers leveforhold (Hansen m fl, 2016, s xv). Det innebærer å se forbi markedets og statens begrensede muligheter, og inkludere et bredere spekter av befolkningen i beslutninger og styring av felles anliggender. Gjennom en mer genuin deltakelse som favner bredt i befolkningen gjør det mulig et delt ansvar for både sosiale og økologiske konsekvenser av dagens dominerende endringsprosesser i fremtiden. Det ligger nært idealer i demokrati og demokratisering, som gjør spørsmål om deltakelse til et spørsmål om politisk kultur og om økologiske og sosiale kriser. I dette kommer ideen om allmenninger til overflaten ved å muliggjøre en ny form for samfunnsinstitusjon som ser forbi det staten og markedet i dag kan gjøre (Hansen m fl, 2016, s xv)

På denne måten kan en forståelse for allmenningen tilby et tankesett som flytter fremtidsnarrativet fra et instrumentelt og rasjonelt orientert *management*-aktig perspektiv til et bredere fokus på de relasjonene mellom aktørene i komplekse sosio-økologiske systemene og verdiene som påvirker styringen i et reelt *multi-levelled governance*-perspektiv. Det kan gi lokalsamfunnene større makt til å styrke sin egen levedyktighet gjennom gjensidig tilpasning med ressursgrunnet, og gjennom den interne sosiale organiseringen også stryke den fremtidige økologiske bærekraften for torsk og andre økonomisk viktige bestander.

### 7.2.2 Fremtidsbilde og scenarier for endring

Både fremtidsbildet og scenariet for endring bygger på samme økonomiske problemforståelse og skaper en kurs for hvordan teknisk endring skal bevege seg deretter. Endringene kommer i to kategorier: 1) gjøre systemet mer fleksibelt ved å tillate enklere overføringer og lette restriksjoner på strukturering, og 2) redusere statlig regulering og særordninger. Like fullt skal endringene føre til en fremtid med mange kvaliteter: en attraktiv næring, styrke konkurransekraften gjennom å utnytte markedskraften, effektiv ressurskontroll og sikre en differensiert flåte. ‘Attraktiv’ er i utgangspunktet et normativt begrep som kan ulike subjektive fortolkninger, men her forstås det utelukkende knyttet til lønnsomheten i næringen, og derfor antas det at en lønnsom næring også er positivt i rekrutteringsøyemed. I scenariet er bærekraftig ressursforvaltning tett sammenvevd med et bilde av næringen hvor økonomisk vekst står

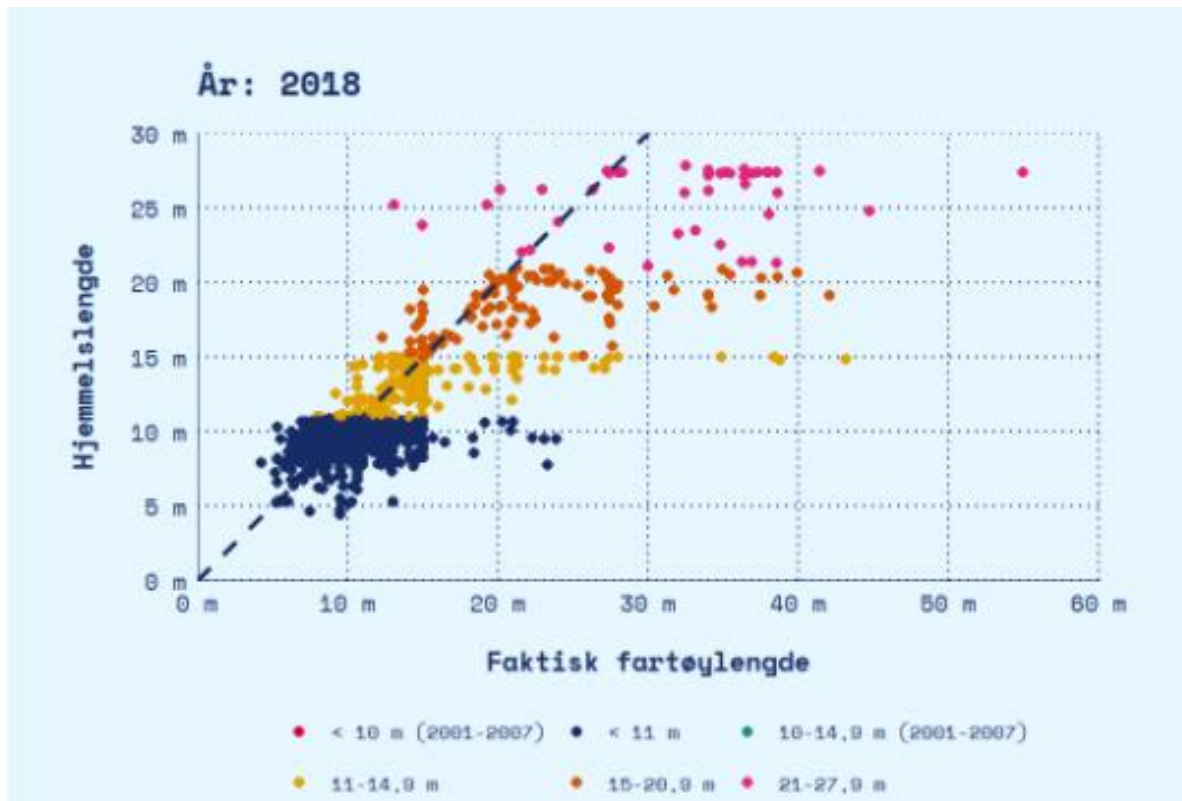


sentralt. Den økonomisk veksten og lønnsomheten er imidlertid av kortsiktig art, jamfør problemet med hemming av kortsiktig profitt presentert i seksjonen over.

Det ene leddet i dette er å forenkle kvotesystemet, som består av flere ulike administrative og tekniske endringer. Forenklingen består blant annet i å gi lik adgangsordning uten spesialtillatelser, slik det tidligere har blitt gjort for å sikre den minste flåten og sikre geografisk og størrelsesmessig diversitet i flåten. Dette skal kompenseres for ved å bevare flåtegruppens størrelse og hindre at rettigheter flyttes mellom gruppene. Et annet ledd i forenklingen er å gå bort fra systemet med hjemmelslengde, altså fartøyets lengde da tillatelsen ble gitt, til et system som baserer seg på fartøyenes faktiske lengde. I praksis betyr dette å flytte en rekke fartøy “opp” i lengdegruppe, ettersom mange fartøyeiere har foretatt forlengelse av fartøyet for å øke fangstkapasiteten, som har sørget for et økende avvik mellom hjemmelslengde og faktisk lengde (Figur#) og den samlede flåten vil derfor være preget av tillatelser for gjennomgående større fartøy enn før. Disse to tiltakene virker motstridende ettersom det ene søker å bevare fartøygruppens størrelse, mens det andre innebærer å flytte en rekke fartøy “opp” i gruppene.

En representant fra Kystfiskarlaget trakk frem dette i relasjon til lokalsamfunnene:

*Vi har hatt en kjempestor forskyving av kvotegrunnlag mellom fartøygrupper, ikke mellom kvotegrupper. Og struktureringa har bidratt mye til det, og med kvotemeldinga så ble det bestemt at strukturkvotene skulle forbli der de har havna, og ikke der de kom fra. Så jeg vil si at flåten har blitt veldig polarisert, som strider mot det målet om en differensiert flåte. Men den er jo bare differensiert på papiret, så har vi egentlig det? (...) og fraværet av den mellomgruppa på mellom 15-28 meter, det er den som utgjør ryggraden for kystsamfunnene. Der jeg kommer fra, så er det bare to-tre sånne båter igjen, og da jeg var ung så var det flust av dem.*



Figur 14. Endring i forhold mellom hjemmelslengde og faktisk lengde etter kvotegruppe (Fartøyregisteret og deltaker- og konsesjonsregisteret, i Riksrevisjonen ,2020, s. 92)

Et annet ledd i forenklingen er å gå bort fra “trålstigen” som har stått for en differensiert fordeling mellom trålflåten og den konvensjonelle flåten etter størrelsen på totalkvoten (se introduksjon om kvotesystemet). I stedet skal trålflåten ha like tillatelser som den konvensjonelle kystflåten, med en fast kvotefordeling til trål på 32%, nær den tidligere maksimumsgrensen på 33%. Det innebærer mer stabil tilgang på råstoff for trålflåten uavhengig av svingningene i ressurstilgangen, og skaper større usikkerhet i ressurstilgangen for kystflåten.

En begrunnelse for forenklingen av systemet er at det skal tilrettelegge for mindre statlig regulering og særordninger. Det skal blant annet løses med et standardisert tilattelsesystem (s 17) og lettere overføring av kvoter på en markeds plass for kvoteutveksling (s 20) med auksjonsbaserte modeller (s 99). Samtidig kommer det frem at det forenklete systemet skal gi næringsaktørene større individuell handlingsfrihet som gjøres mulig med en sterk statlig styring og ressurskontroll, og fremstår derfor som motsigende endringsforslag.

### *Langsiktighet - for hvem?*

Ett av problemene nevnt over er den langsiktige usikkerheten som tidsbegrensningen i strukturkvotene utgjør. Innledningsvis ble det sagt at rundt 50% av fartøyenes totale kvotegrunnlag i dag kommer fra strukturkvoteordningen (Meld. St. 32 (2018-2019), s 58), og det er med andre ord mange og store deler av det totale fangsten som basere seg på strukturordninger. Som et ledd i å hindre konsentrasjon av kvoter ble det derfor innført tidsbegrensning på dem, og skal etter dette gå tilbake til gruppen de ble lånt fra. I kvotemeldingen blir derimot et annet argument presentert, som dreier seg om den usikkerheten det påfører fartøyeierne å ha en tidsbegrenset tilgang på det kvotegrunnlaget de har basert seg på (s 22, s 59). Etersom sjarkflåten har vært utelatt fra ordningen, er det altså større båter dette er mest relevant for, selv om det antas at det også vil bli større strukturingsgrad i den minste flåten. Det kan derfor tyde på at langsiktigheten argumentasjonen i kvotemeldingen heller mot å komme de større og mer fangseffektive fartøyene tilgode.

En av fiskerne jeg snakket med henvendte seg til denne ordningen eksplisitt under et av intervjuene.

*"Men vi må jo ha langsiktig tenking her, vi tenker på framtida, så vi må jo få beholde de her, som vi har fått lånt" for det er jo et lån! De har jo bare leid det en periode, kan du si. "Og vi må ha det for kunne tenke langsiktig, som gjør av skal ha det grunnlaget videre, i og med at vi kjøpte den nye store båten". Og det er salgsargumentet nå. Men så har du det andre argumentet, fra dem som ønsker at det skal tilbake i gruppa. For eksempel mitt fartøy, jeg har ikke strukturert. Men jeg annonserte tidlig at jeg ikke ville være med på det fordi jeg syntes at prisen var for høy. Men jeg har valgt en annen vei, men jeg er også opptatt av langsiktighet. Den båten klarer sikkert å holde i 20 år til, altså fra den starten, med en forventning om at de kvotene som var til låns, de går tilbake til gruppa, og da får jeg økt kvota mi og kan investere i nytt fartøy. For da har jeg kvoteregrunnlag for å gjøre det. Den langsiktigheta, det er også en måte å tenke på. Den er helt motstridende til den andre, men hva har rett? Det er der vi diskuterer nå. Og jeg er styggelig redd hvem som får rett til slutt, det blir ikke meg. Vi er nok i mindretall, men det er liksom argumentasjonen om...framtida, som ligger her, og hvordan vi skal ha det. Og det er en kjempeviktig debatt, men det er ikke alle som forstår det. For det er noen som gjør den diskusjonen litt farlig, men det er akkurat der det står."*

### 7.2.3 Fakta og bevis

Gjennom å reartikulere ressursproblemet som økonomiske muligheter og risikoer, er bevisgrunnlaget stort sett valgt ut for å støtte dette. Det gjøres ved bruk av historiske fakta og

utvalgte faglige råd og argumenter, men med begrenset omfang. Samtidig opptrer normative utsagn ofte som fakta eller som bevis for at endringsscenarioet vil ha ønsket effekt.

De historiske fakta retter seg først og fremst mot tidligere tiltak som har økt lønnsomheten og effektiviteten, og viser til at adgangsbegrensninger, strukturering og økte kvoter har vist god effekt tidligere. Dette resirkuleres som “bevis” på at dette er tiltak som også vil være gunstige å ikke bare videreføre, men også øke omfanget av. Bruken av historiske fakta på denne måten leder til en konklusjon om at “mer av det samme” er en ønsket vei fremover.

Den vitenskapelige argumentasjonen til grunn hviler etter hva jeg kan se på to faglige disipliner: biologi og samfunnsøkonomi. Modellene fra ICES fastslår de økologiske rammene for hvor mye som er forsvarlig å fiske i kapittel 2.3.1 “Bærekraftig ressursutnyttelse” og 6.3 “Grunnlaget for ressursforvaltning – bestandsrådgivning og fastsettelse av totalkvoter”, og omtales slik:

*“Totalkvoter for de viktigste kommersielle bestandene fastsettes årlig basert på vitenskapelige råd fra Det internasjonale rådet for havforskning (ICES) og i forhandlinger med andre land om forvaltningen av delte og vandrende bestander” (s. 11)*

Og:

*“For å kunne forvalte en bestand er det nødvendig med kunnskap om bestandens størrelse og utbredelse, rekruttering og vekst. Basert på slik kunnskap kan bestandsutviklingen modelleres og fremskrives, og det kan gis tilrådsninger om årlig fangst. Det internasjonale råd for havforskning (ICES), med 20 kyststater som medlemsland, ble etablert i 1902 som et nordatlantisk samarbeid om havforskning. Fra 1970-tallet har ICES utviklet et system for kvoterådgivning, som omfatter de fleste av de økonomisk viktige fiskebestandene i Nordøst-Atlanteren. Basert på råd fra ICES, kan årlige totalkvoter for hver bestand fastsettes” (s 103)*

Forståelsen som ligger til grunn her hviler på et syn på økologisk bærekraft som kan reduseres til et metrisk mål gjennom totalkvoten, veiledende for årlige totalkvoter basert på framskrivninger om bestanden.

For det som skjer *innenfor* totalkvoten er det samfunnsøkonomisk teori som legges til grunn i en argumentasjon som fremmer maksimering av fangst og lønnsomhet. Det kommer også frem en eksplisitt antakelse om at de mest effektive er dem med høyest betalingsvilje:

*“Det legges opp til ulike ordninger som fungerer slik at aktører kan øke sitt driftsgrunnlag. Samfunnsøkonomisk teori tilsier at dette medfører en samlet velferdsforbedring, dersom de som har høyest betalingsvilje er de mest effektive aktørene» (s 114)*

Det er rimelig å anta at de med allerede høyest betalingsvilje, som også kan forstås som betalingsevne, er de som vil nyte godt av effektiviseringstiltakene, fordi de etter klassisk samfunnsøkonomisk teori vil være dem med størst bidrag til den samlede velferdsbedringen. Men ved å forveksle evne med vilje, så er denne formuleringen også ignorant overfor den skjevfordelingen av økonomisk kapasitet som finnes blant ulike fartøyeiere, og ikke minst dem som ønsker å etablere seg i yrket.

Til tider kan det være vanskelig å skille mellom fakta- og bevisgrunnlaget og normative utsagn i kvotemeldingen. De går ofte over i hverandre, og er treffende for beskrivelsen av narrativer som sammensatt av empirisk grunnlag og normative verdier (Medzinski, 2018 s. 11). Eksempelvis sies det at

*De foreslåtte tiltakene legger til rette for at fiskerinæringen opprettholder en rolle som en viktig arbeidsgiver i kystdistriktene, både i flåteleddet, i fiskeindustri og gjennom ringvirkninger som næringsvirksomheten gir opphav til. Tiltakene vil overordnet sett styrke rammebetingelsene til fiskeflåten, og vil dermed gi effekter som samlet sett er vesentlig positive for samfunnet. (Meld. St. 32 (2018-2019), s 118)*

Det foreligger imidlertid ikke noe bevis eller konsekvensutredning på dette, som er akkurat det Riksrevisjonen kritiserte i rapporten fra 2020 (Riksrevisjonen, 2020)

#### 7.2.4 Et sammenhengende narrativ?

En vurdering av sammenhengen i fremtidsnarrativet kan bidra til å avdekke logiske feilkoblinger, men kan også bidra til å belyse mer underliggende konflikter satt opp mot andre narrativer. Den interne sammenhengen i dokumentet kan også avdekke selvmotsigelser og bidra til å løse dem, men også å åpne en diskusjon rundt fraværende forhold som ikke drøftes innad i dokumentet (Miedzinski, 2018, s 23)

Som det kommer frem i avsnittene over, er det en del motsetninger i de ulike målene og tiltakene som foreslås, hvilket gjør at narrativet fremstår tidvis usammenhengende og selvmotsigende. Det er noe overraskende, ettersom ett av målene er å forenkle og tydeliggjøre

systemet som aktørene har som rammer for sine valg. Med dette kunne man forvente en tydeligere intern sammenheng mellom mål, tiltak og argumentasjon.

Den overgripende tilnærmingen er å forene målet om bærekraftig bruk og økonomisk vekst:

*Regjeringen har i Granavolden-plattformen slått fast at fiskeressurser er en **felles, evigvarende** ressurs som kan bidra til **vekst og verdiskaping** i hele landet, forutsatt en ansvarlig forvaltning. Regjeringen vil derfor etablere stabile og gode rammevilkår som bidrar til slik **bærekraftig vekst**, og som samtidig ivaretar viktige miljø- og naturverdier (s 6)*

Den interne sammenhengen bygger dermed på å oversette rammene for bærekraftig bruk til et økonomisk språk som gir muligheter for vekst til det beste for et større felles gode. Det fører blant annet til at det oppstår en logisk spenning mellom anerkjennelsen av de naturlige begrensningene og tilliten til at effektivisering vil løse utfordringene i problemforståelsen. I et bærekraftsperspektiv utgjør dette en risiko, fordi målet om økonomisk vekst kan gjøre ressursen til en handelsverdi, som stadig kan forhandles og redefineres av endringer i markedet. Den sterke markedsdiskursen setter målet om bærekraftig utnyttelse under tvil ved å ta overveiende hensyn til økonomiske aspekter, og det gjør at den antatte vissheten om at forvaltningen skjer innenfor den økologiske bærekraftens rammer ustabil i fremtiden (Miedszinski, 2018).

I direkte tilknytning til målet om å bidra til bosetting og aktivitet i kystsamfunn, er dokumentet tvetydig ved å både anerkjenne at kvotesystemet har påvirkning på landsiden, men i motsetning til andre tilfeller av inkoherens er dette bevisst:

*Selv om kvotesystemet i seg selv i utgangspunktet ikke har betydning for hvor mye fisk som landes, og dermed hvor mye fisk som gjøres tilgjengelig for sjømatindustrien i Norge, har innretningen av kvotesystemet betydning for sjømatindustrien på flere vis. Kvotesystemet påvirker blant annet hvor og når det fiskes, med hvilket redskap og med hvilken kvalitet, samt at kvotesystemet påvirker strukturen i flåteleddet som igjen har betydning for strukturen i landindustrien. Kvotesystemet påvirker således sjømatindustriens konkurransekraft, som igjen er avgjørende for evnen til å skape trygge, attraktive og helårige arbeidsplasser (Meld. St. 32 s. 32)*

Det anerkjennes at de økonomiske hensynet kan gå ut over andre aspekter av det overordnede målet om bærekraft. De virker som to motstridende krefter, som sammen presser strukturen i næringen i retning av økt ekskludering:

*Adgangsbegrensning, kvoter og lukking av allmenningen ga i utgangspunktet kontroll med fangstinnnsats. Samtidig fortsatte fangsteffektiviteten i de ulike flåtegruppene å øke grunnet teknologisk fremgang, modernisering og utskifting av fartøy. Så lenge*

*ressursuttaket ble regulert og kontrollert, innebar ikke dette isolert sett et økt press på ressursene. Imidlertid førte det til økonomisk overkapasitet og lav lønnsomhet i næringen, noe som også tenderer mot en prioritering av kortsiktige behov på bekostning av langsiktig bærekraft ved fastsettelse av totalkvoter. Dette ga behov for ordninger som kunne redusere antall fartøy, først for å ta ut allerede eksisterende overkapasitet, og senere for gradvis tilpasning etter hvert som fangsteffektiviteten måtte øke og krav til opprettholdelse av lønnsomhet tilsa det (s. 108)*

Gjennomgangen viser at bærekraftig fiskeri anses som en politisk prosess, og definerer ikke et scenario for bærekraftig fiskeri per se, men som en retning gitt av det de foreslåtte tiltakene angivelig vil bidra til. Ved å knytte bærekraft til de foreslåtte tiltakene, som bygger på utvalgte historiske fakta og vitenskapelige råd fra utvalgte disipliner, så mislykkes problemforståelsen i å omfavne kompleksiteten og motsigelsene i ideen om bærekraftig fiskeri og i det større sosiopolitiske systemet som fiskeri befinner seg i. Det kan derfor lede til unødvendige gjentakelser og løsninger som ikke forholder seg til uforutsette konsekvenser eller de realistiske konsekvensene av foreslåtte politikken, hvor “bærekraftig” forblir udefinert og potensielt sett en kategori hvor “anything goes” (Goldman og Gorham, 2006, s 263). For eksempel vises det til at den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsveksten skyldes at arbeidsplasser har blitt erstattet av arbeidsplasser i petroleums- og havbruksnæring, uten at risikoene ved denne direkte sammenhengen blir drøftet. Dette er også kanskje den mest fremtredende eksempelet på frakobling mellom samfunn og natur som kognitiv avgjørende faktor for at bevisgrunnlaget og antakelsene kan knyttes sammen. Dessuten unngår også strategien å snakke om tiltak som er effektive for sosial rettferdighet og marginalisering av lokalsamfunn ved å unnlate å snakke om viktige komponenter av bærekraft (Goldman og Gorham, 2006, s 263), som ressursrettferdighet og lokalsamfunnens relasjonelle posisjon i systemet, og er i den forstand “blind” for de relasjonelle konstellasjonene som har ledet til den økte kvotekonsentrasjonen og de negative konsekvensene for lokalsamfunn som Riksrevisjonen har pekt på. Ved å effektivt utelate og la andre hensyn med stor makt dominere problemforståelsen, bidrar kvoteldingen til *ikke-beslutninger*, som vil si å unnlate saker eller aspekter fra den politiske dagsorden (Album et al, 2001). Det kan også ses på som en form for idémakt, det vil si makt over rådende problemoppfatninger og normative verdier (Album et al, 20021, s 21).

#### *Normative antakelser og fraværende perspektiver*

Som andre har lagt merke til, så er det primært fisk og fiskefartøy som reguleres:

“Man har delvis endret reguleringsobjektet fra fisker og samfunn til båt og fisk, men målene var offisielt de samme: bosetting, ressursvern, sikre arbeidsplasser og lønnsomhet” (Album, Wiik og Asjord, s 140).

Det må ses i sammenheng med den diskursive vridningen som forvaltningen tok på 70- og 80-tallet gjort rede for i introduksjonskapittelet, da forvaltningene mellom 1970 og 1989 gikk fra et bredere bygdenærings- og fiskervelferdsperspektiv til et rent ressursforvaltningsperspektiv, som Holm (2001) kaller en “usynlig revolusjon”, som sammenfalt med den økte bevisstheten rundt bærekraft og begrepets inntog i internasjonal miljødebatt (Album et al, 2001, s 31).

Dersom fokuset for analyse flyttes fra lokalsamfunn til institusjoner, så kan attributter ved lokalsamfunnene forvitte over tid (Ostrom, 1990). Slike attributter kan være verdier, sosiale nettverk, identitet og resiliens (Berkes og Nayak, 2018)

Problemforståelsen jeg har beskrevet så langt gir et smalt handlingsrom for hvilke løsninger som anses som mulige, og foreslår som vist over en vei fremover hvor mer av det samme er ønskelig. Dette tyder på en orientering som først og fremst er rettet mot pragmatiske løsninger, og en videre diskusjon om konsekvensene av finansialiseringen eller om den underliggende relasjonen mellom samfunn og natur er utelatt. Verdisystemet som ligger til grunn for forholdet samfunn-natur drøftes ikke, ei heller driverne for endring som fører til behovet for økt effektivisering. Det legges til grunn en generell samfunnsutvikling som også forvaltningen og kvotesystemet må rette seg inn etter, og ansvaret bak kvotesystemets bidrag til å videreføre verdiene avskrives. Ved å anse den generelle samfunnsutviklingen som et eksternt anliggende, blir også muligheten for å endre det umuliggjort, og kan føre til videre stivhengighet. Det virker som en gjeldende holdning til sjarkflåten også:

*Også fiskeflåten må holde tritt med utviklingen i resten av samfunnet for å kunne tilby arbeidskraften konkurransedyktige betingelser. I alle andre deler av fiskeflåten enn i sjarkflåten er dette muliggjort gjennom strukturering som har gitt fartøy større driftsgrunnlag og derigjennom økt driftsmargin. Sjarkgruppene har hittil vært unntatt fra strukturvirkemiddelet, som følge av deres viktige rolle for kystsamfunn og som råstoffleverandør til lokal fiskeindustri. En forsiktig effektivisering for sjarkflåten kan gjennomføres gjennom en begrenset kondemneringsordning, som kan bidra til en forsiktig strukturendring (s 74)*



Effektiviseringstiltakene er likevel delvis redusert på grunn av sosiale hensyn, men de sosiale hensynene ser ut til å være delvis overfladiske og under risiko for å bli overstyrt av rasjonaliseringshensynet. Omtalen av tiltak for å sikre kvoter til den minste flåten er preget av at disse er kostbare fra et forvaltningsperspektiv, og at flere av disse mekanismene bør overlates til selvregulerende prosesser, som på den foreslåtte markedsplassen. Selv om innstillingen til opprettelse av markedsplassen for enklere overføring av kvoter ble trukket fra kvotemeldingen før den ble behandlet i Stortinget på grunn av innsigelser, står grunnleggende verdiene som taler for en slik ordning fast og vil antas å ha stor påvirkning på de økonomiske, politiske og sosiale strukturene som omkranser kvotesystemet likevel.

For eksempel sies det at:

*Dagens kvotesystem bidrar til sysselsetting og bosetting langs kysten ved å begrense mulighetene for en sentraliserende og konsentrerende utvikling uforenlig med disse politiske prioriteringene. Særlig gjelder dette bestemmelser for den minste flåten, som hindrer konsentrasjon og geografisk mobilitet. Dette burde også sikre en spredt kapitaloppbygging. Dagens kvotesystem har en rekke mekanismer som begrenser aktørens handlefrihet av hensyn til diversifisert flåte, geografisk spredning og aktivitet langs kysten. Eksempler på dette er kvotetak, avkortning og geografiske soner for salg av fiskefartøy for fortsatt drift eller strukturering. De samme begrensningene reduserer også aktørens effektivitet (s 13)*

Her blir kvotesystemet sett på som en *begrensning* av konsentrasjon. Like etter kommer også en passasje som taler for det motsatte:

*Til tross for mekanismer i kvotesystemet som skal bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, er trenden at fiskeriaktivitet samles i noen regionale sentre, og at noen steder ikke lenger har aktivitet basert på fiske. Slike steder opplever også fraflytting, særlig der det er få alternative arbeidsplasser. Sentralisering er imidlertid en del av en større samfunnsutvikling, et utviklingstrekk man ser også i andre nordiske land og i norske innlandskommuner, hvor dette ikke kan forklares med fiskerivirksomhet, men inngår i en større demografisk utvikling med urbanisering. Fiskeriene og fiskeriforvaltningen kan med andre ord ikke alene bære oppdraget med å snu eller motvirke slike trender som har flere og komplekse årsaker. “ (s 14)*

Stabilitet og sikkerhet foreslås sikret gjennom en konvertering av dagens strukturkvoter med tidsbegrensning til å bli en del av grunnkvoter for fartøyet ved overgangen til et nytt kvotesystem. Dette bidrar til akkumulering av eierrettigheter og strider mot deltakelovens paragraf # som sier at strukturkvoter ikke under noen omstendigheter skal overdras, som er et tiltak for å sikre spredning av rettighetene. I kvotemeldingen settes det spørsmålstegn ved om

tidsbegrensningen faktisk har denne effekten, og støtter seg på andre mekanismer, som regionale bindinger (tidligere fylkesbindinger), kvotetak og avkorting for å sikre spredt fordeling av kvoter (s 54)

Utdraget henspiller den selvbekreftende effekten makt har gjennom materialisering i sosiomaterielle systemer, som Urry (2016) referer til. Gjennom materialisering av et system hvor noen steder forfordes fremfor andre, bidrar fysiske komponenter til å bygge opp under hverandre og å gi mening til og bygge opp under maktrelasjoner (Urry, 2016, s 42). I dette tilfellet bidrar materialiseringen av flåtestruktur og fartøy opp under en idékraft som legitimerer fordelingen.

### Klima

Problemrammen kommer også særlig særlig frem når klima tas i betraktning. Til tross for at fiskeri både indirekte og indirekte blir påvirket av og påvirker klimaendringer, er temaet omtalt svært grunt i Kvotemeldingen (s. 122). Der omtales fiskeflåten klimapåvirkning gjennom de mulighetene som fartøyeierne selv har til å utforme fartøy på en energieffektiv måte. Videre sies det at

*Hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er avgifter på utslipp av klimagasser og omsettelige klimakvoter, basert på prinsippet om at forurensere betaler. Det er således ikke endringene i kvotesystemet som skal bidra til å nå regjeringens klimamål (s 122)*

På den måten reduseres klimatiltak til individorienterte, tekniske løsninger, fremfor å knytte dem til øvrige sosiale aspekter på samfunnsnivå. En annet individorientert tiltak er CO<sub>2</sub>-avgiften som foreslås utvidet til også å gjelde fartøy som tidligere har kunnet søke om delvis refusjon “for fiske og fangst i nære farvann” for å nå regjeringens mål om å halvere klimagassutslipp innenriks sjøfart og fiske innen 2030. Det legges for øvrig til at forslaget om å gå over til faktisk lengde i gruppeinndelingen i kystflåten vil til en viss grad kunne begrense fartøyeiernes muligheter til å utforme sine fartøy på en mest mulig energieffektiv måte (s 122), men hvordan dette kan ha påvirkning utdypes ikke videre eller følges ikke opp i konkrete tiltak. I hovedsak kan disse forholdene knyttes an til Urrys (2016) individorienterte fremtid, og eliminerer effektivt å snakke om relasjoner mellom fiskerinæringens sammenheng med klima, som utgjør en ny ekskluderingsprosess for lokalsamfunn (Mills, 2018)

Det kommer frem i dokumentet at Nærings- og fiskeridepartementet i 2018 nedsatte et utvalg som skulle vurdere klimatiltak for i fiskeflåten. Utvalget forsøkte å utforme tiltak som ikke videre rokker ved strukturen i næringen, og overser i samme vending at det er stor differanse i utslipp mellom de ulike gruppene, slik Sametinget også poengterte i sitt innspill:

*I utarbeidelse av Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for fiskeflåten i 2016, blir 1990 brukt som referanse for klimamål i perioden fra 1990–2016. I perioden 2001–2015 har fiskeflåtens drivstofforbruk og klimagassutslipp blitt redusert. Imidlertid kan en konstatere at det er svært stor forskjell i forbruk av drivstoff mellom de ulike flåtegruppene. Ved sammenstilling av utviklingen i årlig fangst, drivstoffeffektivitet (liter drivstoff/kg landet fisk), kommer det frem at drivstoffeffektiviteten beveger seg motsatt av den totale landingen. Tall fra lønnsomhetsundersøkelsen viser videre at ved god ressurstilgang forbedres drivstoffeffektiviteten, men økningen i samlede klimagassutslipp øker ikke i samme grad som økningen i flåtens landing. Eksempelvis bruker en konvensjonell kystfiskebåt under 11 meter gjennomsnittlig bruker 0,076 liter per kg fisk som fiskes, mens gruppen torskeetrål bruker 0,391 liter per kg fisk som fiskes. En torskeetråler bruker over 5 ganger mer drivstoff til fangst av en kilo fisk enn en kystbåt under 11 meter bruker. s 125*

I konsultasjon med Sametinget om forslagene i meldingen, ble det ikke oppnådd enighet om verken avsetning til kystkvoten, endring i kystflåtens gruppeinndeling eller pliktssystemet for fartøy med torskeetråltillatelse (s 123), som kan bety at innspillet heller ikke ledet til endrede tiltak.

*En fremtidsrettet fiskerinæring? I lys av kompleksitetsperspektivet*

I lys av det jeg tidligere har skrevet om kompleksitet, så står fremtidsnarrativet i kvotemeldingen på ustødig grunn. Som jeg har vist så bygger narrativet på en forvaltning av fartøy og fiskere som individuelle enheter som opptrer under en økonomisk rasjonalitet, og speiler en tidsforståelse som tar utgangspunkt i individet (Urry, 2016). Med det så er narrativet ignorant overfor den relasjonelle tilknytningen til lokalsamfunnene som fartøyene og fiskerne har, og den påvirkningen som lokalsamfunnene har gjennom sosial organisering og moralsk ansvar blir stående utenfor rammene for problemforståelsen. Komplekse systemer er dynamiske og uforutsigbare, hvor relasjonene mellom de individuelle delene av systemet gjør at endring i en eller flere enheter gjør at hele systemet vil endre karakter over tid (Urry, 2016). I denne forståelsen er fremtiden noe som hele tiden er i tilblivelse gjennom materialisering i nåtiden. Sett fra et kompleksitetsperspektiv er fremtiden prosessuell, som hele tiden blir til gjennom lag på lag av prosesser som virker i nåtiden, og et mer treffende bilde er en

flertallsbenevnelse, fremtider, som skapes av de prosessene som virker i nåtiden, som senere vil virke i fremtiden, lik den relasjonelle tidsforståelsen hvor steder også danner grunnlag for ulike retninger inn i fremtiden (Massey, 2005). I kontrast til dette fremstår fremtidsnarrativet i kvotelemeldingen som det Barabara Adam kaller Present Future. Fremtidsfortåelser basert på det som *har vært* er i følge henne knyttet til instrumentelt orienterte aktiviteter som økonomi, politikk og empiriske studier (Adam, 2005), som har stor innflytelse i samfunnet. Ved å planlegge for en fremtid basert på det som har vært, er narrativet ignorant overfor den flerdimensjonale og dynamiske karakteren ved endring, hvor fremtider er flerdimensjonale og prosessuelle (Adam, 2005).

“Fordelingen av fisketillatelsene er et nullsumspill, der noen regioner og kystsamfunn vil tjene på endringer mens andre vil tape” (s 120). Sett som komplekse sosio-økonomiske systemer er det ikke et “nullsumspill”, ettersom relasjonene endres. Systemet er ikke en sum av komponentene, men karakteriseres av relasjonene og samspillet mellom dem. For eksempel økt eierskap i noen samfunn, og marginalisering i andre, vil lede til endrede relasjoner både internt i lokalsamfunnene og eksternt, til institusjoner på andre styringsnivå og til hverandre. Synet på fordelingen av tillatelsene som et nullsumspill representerer en oppfatning om systemet som stabilt så lenge summen av komponentene er de samme, i strid med teori som sier at komplekse systemer er dynamiske, hvor endring i en eller flere komponenter vil lede til ikke-lineære endringer på en annen skala i tid og rom (Urry, 2016).

Å tenke på komplekse systemer som dynamiske og uforutsigbare, preget av innovasjon, tilbakekoblingsmekanismer og ikke-lineære endringer, gjør fremtiden åpen, usikker og under løpende tilblivelse gjennom De kan likevel være i en form for stabilitet inntil en endring inntreffer og gir utslag i systemets dynamikk. Systemet kan derfor ha egenskaper som ikke nødvendigvis er synlig i dets enkelte komponenter. På grunn av systemenes dynamiske egenskaper er også tid og fremtid derfor noe som stadig er under tilblivelse, og lar seg vanskelig eller umulig lese ut fra en nåværende tilstand, selv om noen scenarier kan foreligge som mer sannsynlige i nåtid.

### Oppsummering

Funnene viser et fremtidsnarrativ med sterke nyliberale politiske undertoner, som ikke bare regulerer fiskeriene på en økonomisk og økologisk rasjonell måte, men som også er reduksjonistisk i et relasjonelt perspektiv. Ved å begrense uttaket av ressurser gjennom et

adgangssystem som i økende grad har favorisert kapitalsterke aktører, påvirker kvotesystemet også de grunnleggende relasjonene mellom samfunn og natur. Ved å redusere fisken i havet til et kvantitativt mål en kan sette prislapp på, blir man med klassiske samfunnsøkonomiske briller blind for hvilken betydning innsatsfaktoren har, ut over å være - en innsatsfaktor. De stadig større båtene er ikke bare mer effektive forstått som at de kan høste mer med mindre arbeidsinnsats, men de er også *avhengig* av å være mer effektive for å være lønnsomme, en egenskap som kvotesystemet av natur forutsetter. Det peker på et viktig skille mellom fangstkapasitet og fangst*behov*, blant annet.

#### *Paralleller til allmenningen*

Ostrom (1990) advarer mot å la metaforer legge grunnlaget for politikk, fordi det kan lede til utfall som er substansielt ulikt fra det som ble antatt i utgangspunktet. Jeg har vist at både allmenningens tragedie og ressurspress som følge av global populasjonsvekst ligger til grunn for slutningene i Kvotemeldingen. Resultatet er en logikk som antar at det kreves en autoritet som sikrer ressurskontroll gjennom andeler som tildeles ressursrettigheter, for så å oppfylle egeninteressen innenfor grensen definert av andelen, altså kvoten. Ifølge Ostrom (1990, s 13) innebærer en slutning som peker mot privatisering og sentralisering, at institusjonell endring må komme fra en ekstern autoritet og påføres de berørte aktørene. Med dette avfeies den kapasiteten som lokale institusjoner har til å regulere seg selv, og erstattes med en overgripende og ensidig modell for å håndtere et antatt ensidig problem, slik det fremstår i Kvotemeldingen. I stedet for å basere politikken på et behov for en overordnet institusjon som regulerer individer, må individuelle erfaringer institusjonaliseres i institusjoner som er designet for akkurat det, selv om det er vanskelig, tidskonsumerende og vil fremprovosere konflikter (Ostrom, 1990, s 13)

#### *Diversitet*

I tillegg til anerkjennelsen av at forvaltningens spillerom er begrenset av de økologiske faktorene på den ene siden, trekkes også diversifisering av flåten for å sikre spredt bosetting frem som et viktig ledd i utviklingen av det fremtidsrettede kvotesystemet: "Regjeringen vektlegger også behovet for en differensiert fiskeflåte med mange små enheter som fisker kystnært" (s 26). Diversitet har blitt en antatt selvfølge i moderne, åpne og globaliserte samfunn, men har sjelden ledet til tiltak som faktisk sikrer mindre privilegerte grupper arbeid (Guilly, s 34. Han sier det *aldri skjer*.) Når det grunnleggende prinsippet for forvaltningen som er vist å være effektivitet og en generell økonomisk forståelse av fiskeressursene, fremstår dette

som et hult mål. Det uttalte målet om diversitet blir en måte å tildekke det faktum at utviklingen har lagt og vil legge til rette for økt ulikhet gjennom tiltak som trolig leder til “mer av det samme”. Det er en måte å unngå å forholde seg til at det styrker relasjonene hvor konsentrasjon av goder er høyest som følge av økt globalisering, ifølge den franske geografen Christophe Guilly:

*In singing the praises of “diversity” while at the same time establishing a system marked by deep social and economic inequalities, the dominant classes are able to conceal the bonds of fellowship that unite the beneficiaries of globalization, the roots of a conflict among classes that no one dares to mention, and the latent tensions that are bound to emerge (in a multicultural nation) (Guilly, 2019, s. 5)*

Hvem tilhører denne klassen? Med Frankrike som utgangspunkt snakker Guilly om en ny fremvoksende elite, som i all hovedsak er lokalisert i de største byene og som finner støtte i utdannede kunnskapseliter, som har kapasitet til å påvirke politikk. Elitene i dette tilfellet utgjøres av flere ulike aktører. Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet er spesialiserte institusjoner med høy grad av byråkrati og ekspertkunnskap på feltet, og utgjør en kunnskapselite med høy grad av definisjonsmakt, eller idémakt (Album, Wiik og Aasjord, 2021). På aktørsiden i fiskeriene har oppsplittingen av Fiskarlaget gitt opphav til delte interessegrupper i Fiskarlaget og Kystfiskarlaget. Grovt sett representerer disse henholdsvis den havgående og den kystnære flåten under 15 meter. Når det stadig refereres til Fiskarlaget som interesseorganisasjon for fiskere i Kvotemeldingen, gir det grunn til å tro at denne gruppen fiskere har større innflytelse på politikken. “Norsk fiskeripolitikk det er det som til enhver tid blir bestemt i Norges Fiskarlag”, hevdet en av informantene, noe som indikerer ulike maktforhold og muligheter til reell deltakelse og påvirkning i politikken. Norges Fiskarlag representerer grovt sett den større flåten, mens Kystfiskarlaget representerer den kystnære og minste flåten.

#### *Språk og legitimitet*

“the ideological foundation can also be revealed by a consideration of those theories meaning in which it is accepted that there cannot be an ethically neutral language because meaning in language cannot be divorced from the human practices through which specific meanings are learned and communicated” (Harvey, 1974, s 257)

Stortingsmeldingen har, som rapportsjangeren, en posisjon som gir den en høy grad av legitimitet og makt (Bjørkedahl, 2014). I innledningen fastslås det at meldingen legger frem

regjeringens politikk, men at den også legger til rette for en helhetlig behandling av kvotesystemet “og er således også et faglig dokument med et faktabasert beslutningsunderlag for å vise hvilke avveininger som ligger til grunn for regjeringens forslag til tiltak” (Meld. St. 32 (2018-2019), s. 6). Her knyttes det sterke forbindelser mellom kunnskap og politikk, og som leser kan en bli forført til å tro at meldingen er et nøytralt og rasjonelt “regnestykke” for hva som skal skje i fremtiden. Det ligger her en underliggende antakelse om at den kunnskapen som regjeringen bygger sine avveininger også er nøytral.

*“Om det ikke lå en stortingsmelding eller i det minste et fyldig notat til grunn, hvordan skulle for eksempel politikere vite at tiltakene de utformer er “kunnskapsbaserte”? Uten rapporter ville politiske beslutninger jo kun være, vel, politikk! (Bjørkdahl, 2018, s. 14).*

Stortingsmeldingen løper her modernitetens ærend ved å legitimere kunnskap gjennom å feste det til et offentlig dokument, som dokumenterer kunnskap innhentet og systematisert av byråkrater og presentert i former som har paralleller til den moderne vitenskapen: i et bestemt format og ved bruk av tall, modeller og tabeller. Det er, i følge Bjørkdahl, en del av det arbeidsdelte og spesialiserte samfunnet, som riktignok kan ses på som et nødvendig ledd ved komplekse moderne samfunn, men mange ser det også som “en kilde til sosial fremmedgjøring og konflikt” (Bjørkdahl, 2018, s. 11). Det er treffende for mine erfaringer av hvordan kvotesystemet ble omtalt av informantene. Analysen viser at bevisgrunnlaget støtter de politiske perspektivene, men samtidig er utvalget begrenset til det som støtter det politisk forankrede fremtidsnarrativet. Den ensidige fremstillingen forsterkes av at normative argumenter presenteres som fakta eller bevis til grunn for forslagene som foreslås. Det er altså en gjensidig påvirkning mellom bevisgrunnlaget og de normative målene, som Miedzinski hevder er symptomatisk for politiske narrativer: “(...) evidence is base is constructed to inform policy decisions supporting normatively-charged political choices (Miedzinski, 2018, s. 15)

*Er effektivitet og kompleksitet forenelig?*

Et av de helt sentrale punktene i kvotemeldingen dreier seg om å effektivisere fisket og systemet som regulerer det som et ledd i å oppnå bærekraftig forvaltning. I en tid hvor ressursknapphet og økt press på de marine ressursene står som to store utfordringer, virker en mer effektiv orientering i ressursbruk fornuftig. Det teoretiske utgangspunktet i denne oppgaven er blant annet å se på sosio-økonomiske systemer som komplekse, så hva gjør det med målet om effektivitet?

Kovacic, Di Felice og Dunlop (2020) beskriver Jevons paradoks, som kan gi en viktig avklaring: paradokset foreslår at det ikke er en så rettlinjet sammenheng mellom effektivitet og ressursbruk som en skulle tro, fordi teknologiske innovasjoner som skal virke effektiviserende, i neste rekke kan lede til et *økt* ressurspress og påfølgende *økt* etterspørsel. Jevon, som paradokset er oppkalt etter, observerte at kulldrevne motorer ble mer effektive, men med dette åpnet det også opp for å bruke dem på flere måter, som resulterte i *økt* kullforbrenning over tid (Kovacic, Di Felice og Dunlop, 2020, s 10). Jevons paradoks viser at det økonomiske systemet vil tilpasse seg den *økte* effektiviteten, og at utfallet av effektiviseringspolitikk derfor ikke nødvendigvis vil lede til det *ønskede* utfallet (Kovacic, Di Felice og Dunlop, 2020, s 10).

Effektivitetsparadokset som de viser til, er et uttrykk for tilbakekoblingsmekanismene i komplekse systemer, som referert til i teorikapittelet om kompleksitet. Innen økonomi lar tilbakekoblingsmekanismer seg kalkulere gjennom matematiske formler som enten 1) direkte, 2) indirekte, 3) economy-wide eller 4) transformative *rebound*-effekter, hvor den antatte effektiviseringsgevinsten reduseres som følge av tilbakekoblingsmekanismene (Kovacic, Di Felice og Dunlop, 2020, s 10). Men - selv om kalkuleren anerkjenner at gevinsten blir lavere enn antatt, tar den ikke høyde for de systemiske endringene som effektiviseringen fører til. I motsetning til Jevons paradoks, som foreslår *noe annet*, vil den kalkulerte tilbakekoblingen lede til en situasjon hvor “mer av det samme” blir en konsekvens.

En viktig oppklaring og et eksempel fra fiskeriforskningen er den distinksjonen som Album og Wik (2001, s. 123) gjør mellom fiskeflåtens fangstevne og fangstbehov. Selv om det til sist er det biofysiske som til slutt definerer når det ikke er mulig å øke produksjonen mer, så kan *økte* investeringer i produksjonsmidler, altså fartøyene, likevel føre til *økt* press på ressursene gjennom *økt* fangstbehov, selv om investeringene for eksempel også går til bedre arbeidsvilkår om bord. Fiskeridirktoratet påpeker at “store, kapitalintensive fartøy vil gjennomgående kreve en høyere driftsmargin enn mindre fartøy”, hvor høyere driftsmargin i praksis betyr at de avhengige av å fiske mer for å være lønnsomme (Figur#).





Figur 15: driftsmargin fordelt på størrelsesgrupper 2007-2019 (Fiskeridirektoratet, 2021)

Til dette sier Album og Wik at “det er risikabelt å ha en flåte som har et for høyt fangstbehov i forhold til de bølgedaler det er rimelig å anta at vil komme i ressurstilgangen” (s 161). For å unngå den risikoen bør vi derfor ha en flåte som både har høy samlet fangstevne, og som samtidig har lavt fangstbehov, slår de fast (s 161). Lavt fangstbehov er imidlertid knyttet til fartøyene med lave faste utgifter og fleksibel arbeidskraft, altså de *minste* fartøyene, som i dag står for en liten andel av den totale fangsten. Å regne på eksakte tall kan være en utfordring, men det bør likevel være et prinsipp i utforming av flåten for å unngå risiko knyttet til tilbakekoblingsmekanismer (Album og Wik, 2001). Utviklingen som vi har sett i flåten og de endringene som foreslås i kvotemeldingen peker i retning av “mer av det samme”, altså økt strukturingsgrad, konsentrasjon av kvoter på færre fartøy, insentiver for full utnyttning av fangstevnen og effektivisering av fartøy. I lys av at flåten også har fått samlet økt gjeldsgrad (Riksrevisjonen, 2020) kan vi derimot se en utvikling mot en flåte som har større fangstbehov for å holde tritt med utgiftene en kapitalintensiv flåte medfører, slik fiskerne i Mehamn beskrev. Et paradoks utspiller seg her også, fordi utgangspunktet for å redusere antall fartøy var å redusere fangstkapasiteten for å unngå en ny krise, som den man opplevde under torskekrisen i 1989.

Hvordan kan slike tilbakekoblingsmekanismer unngås? På bakgrunn av diskusjonen over kan det være nyttig å komme tilbake til Jevons paradoks. Mens økonomiske modeller for kalkulering av gevinsttap antar at de egner seg til å styre komplekse systemer, risikerer de å lede til forsterket effekt på en annen skala i tid og rom, slik gjennomgangen av komplekse

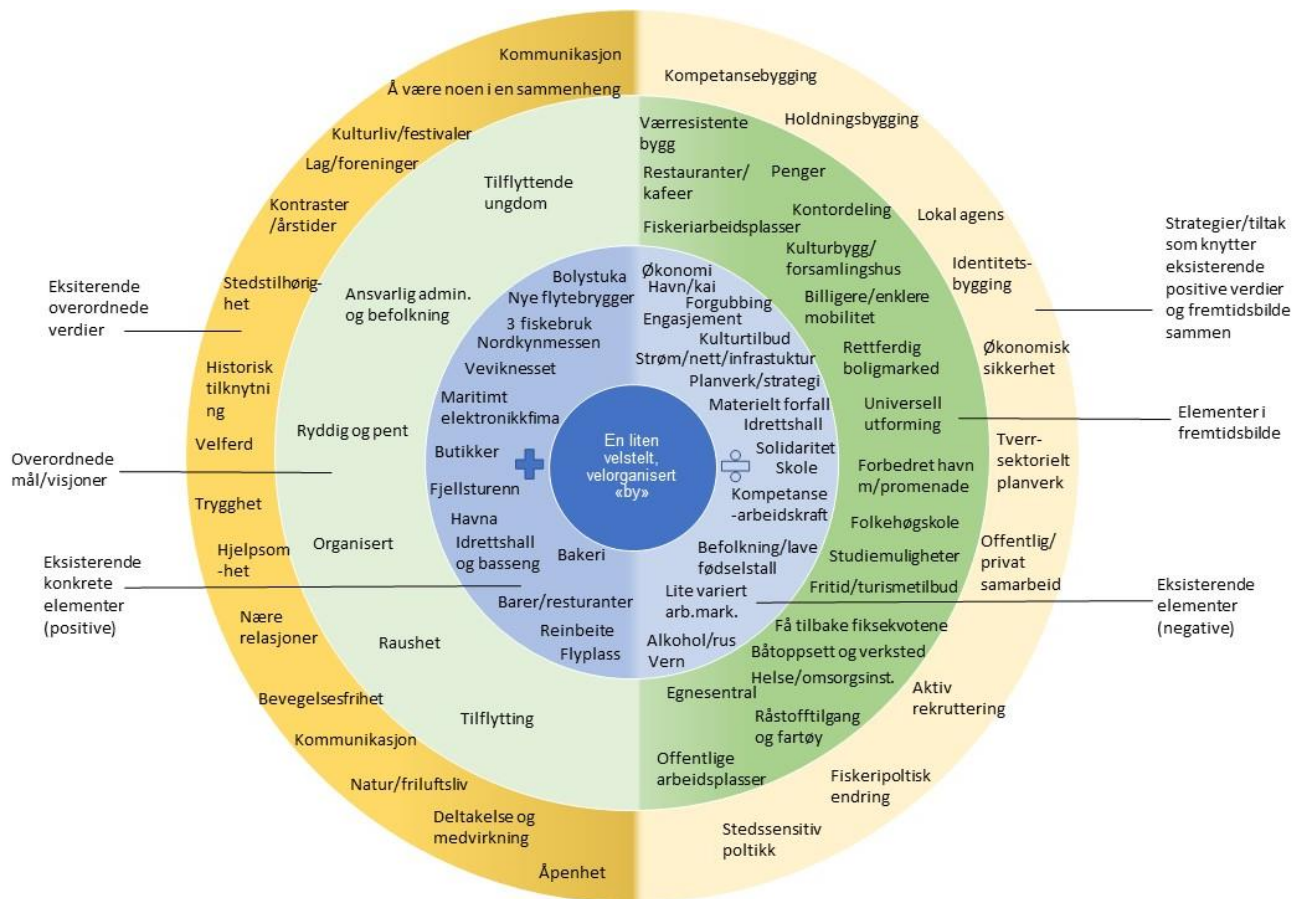
systemer i teorikapittelet også gjorde rede for. Jevons paradoks leder til et mer filosofisk dilemma for utforming av politikk, i stedet for å konsentrere seg om tekniske/instrumentelle løsninger. Ved å fokusere på dynamikken mellom enhetene i et større bilde, peker det på at komplekse systemer ikke lar seg styre gjennom effektiviseringspolitikk: “because it focuses on unforeseen changes in the interactions between the parts and the identity of the whole, the paradox cannot be modelled nor predicted with precision” (Kovacic, Di Felice og Dunlop, 2020, s 11).

### 7.3 Å lage en framtid i lokalsamfunnet

*Images become real when communities have the power to respond to their vulnerabilities and move in the direction of community-based management that has the capacity to ensure healthy stocks* (Berkes og Nayak, 2018, s 243)

Hva skjer hvis man ser for seg fremtiden fra et lokalt ståsted? Samtidig som resultatene beskrevet hittil i stor grad viser en opplevelse av å bli marginalisert, er det også funn som viser at lokalsamfunnet kan være driver for endring gjennom kvaliteter som finnes i lokalt forankrede relasjoner. Eksempler vist hittil er nye næringsveier, initiativ for å rekruttere ungdom til fiskeryrket og tilpasning til krabbefiske. Det bekrefter at kystsamfunn har kapasitet til å respondere på transformativ endringer (Armitage m.fl, 2017) og bygge strategier for å redusere sårbarhet og styrke levedyktigheten (Berkes og Nayak, 2018, s 242). I denne delen legger jeg frem de viktigste funnene fra fremtidsverkstedet og analyserer dem i lys av teorien i kapittel 5. Resultatene kan ses i sin helhet i vedlegg 3 hvor deltakernes innspill er presentert i tabeller for hver av trinnene i verkstedet.

Fremtidsverkstedet ble et høydepunkt under feltarbeidet, av flere årsaker. Det ble for det første en mulighet for å samle en gruppe fra lokalsamfunnet, noe som hadde virket usannsynlig å få til på grunn av den pågående pandemien uten at noen på “innsiden” måtte kjenne ansvar for smittevern. Flere opplevde det i seg selv som positivt, men jeg merket meg også at samtalen fikk et annet innhold og perspektiv enn under intervjuene. Innspillene var lystbetonte og løsningsorienterte, som også virket øyeåpnende for en av deltakerne som sa at “vi skulle hatt et sånt her arrangement to ganger i året”. Det ga meg innsikt både gjennom det deltakerne skrev/sa, men også om min egen rolle som katalysator og deltakende kunnskapsprodusent i prosessen.



Figur 16: Oppsummering av fremtidsverkstedet og veien mot “En liten, velstelt, velorganisert “by””. Innerste sirkel viser nåværende positive og negative elementer. Sirkelen i midten viser konkrete (t.h) og prinsipielle forbedringer. Ytterste sirkel viser positive verdier å bygge videre på (t.v) og tiltak/forbedringer som kan bidra til at verdiene får “leve ut” sitt potensial (t.h), slik jeg har tolket det.

Dataene ga meg en særlig viktig oppklaring: under verkstedet ble de fremtidsorienterte samtalene satt i en stedsspesifikk kontekst, i motsetning til i Kvotemeldingen, som vist i kapittel 7.1 og 7.2. Det gjorde meg oppmerksom på hvordan fremtidens fiskeri kan belyses fra ulike ståsteder og med ulik kunnskap til grunn. Særlig ble det tydelig at aktører med tilknytning til et sosialt system har uklare skillelinjer mellom fiskeri og andre sosiale funksjoner i lokalsamfunnet, som viser at fiskeriaktiviteten er innebygget i andre sosiale aktiviteter (Berkes og Nayak, 2018; McCay og Jentoft, 1998). Figur 16 viser en oppsummering av det deltakerne Muligheten til å utnytte ressursene i havet handler da også om muligheten til å ha et allsidig og verdig liv på land. I tillegg understreker det at fiskere også er familiemedlemmer, politiske aktører, korpsledere og kunder hos andre næringsvirksomheter lokalt. I Kvotemeldingen ble

fiskere ansett å være individuelt orienterte økonomiske aktører, noe som kom klarere frem som en vesentlig del av fremtidsnarrativet med fremtidsverkstedet som sammenligningsgrunnlag.

Under samtalene ble det dystopiske fremtidsbildet av Mehamn som males av negative befolkningskurver og spørsmål om kostnadseffektivitet løst opp av en innpakning av temaet som ikke hadde kommet frem i like stor grad tidligere. Positive tilknytninger som trygghet, åpenhet, mulighet for deltakelse

Det kom også godt frem hva som oppleves som negativt. Blant annet kom det frem tegn på sviktende solidaritet: egoisme, baksnakking, ansvarsfraskrivelse, tapt dugnadsånd, “motkrefter” i lokalsamfunnet og jantelov ble nevnt. Dette kom også tidvis frem i intervjuene. I denne sammenhengen kan den sviktende interne solidariteten knyttes til direkte til fraværet av lokalsamfunn som aktive aktører i forvaltningen, som vist i dokumentanalysen. Fiskere forstått som mer enn bare næringsaktører, men også deltakere i lokalsamfunnet, påvirkes av stedsspesifikke verdier, normer og kunnskap som skaper solidaritet og moralsk ansvar (Berkes og Nayak, 2018; Jentoft, 2000). Verdiene og normene blir derimot sårbare overfor endringsprosesser som gjør inngrep i fiskeriforvaltning og den institusjonelle ordenen. Individuelle kvoter og krav til effektivisering er i høy grad et eksempel på det. Dersom fiskere ikke tar del i et sosialt og moralsk fellesskap, forvitrer også evnen til kommunikasjon og samarbeid. Det svekker sosiale relasjoner som utgjør kapasiteten et lokalsamfunn har til å samarbeide og regulere atferd internt og i samspillet med fiskeressursene (Berkes og Nayak, 2018; Album, Wiik og Aasjord, 2001; McCay og Jentoft, 1998). Fiskeflåten, forstått som samfunn (Jentoft og Wadel, 1982), erfare at den samme forvitringen i normer ansvar og moralske forpliktelser, og står i fare for å miste det moralske og kollektive ansvaret for å bevare fiskebestandenes økologiske bærekraft.

### *Reguleringsmøtet*

Reguleringsmøtet er et viktig ledd i kvotefastsettelsen, og er sentral for å sikre medvirkning i reguleringen. Som del av datainnsamlingen deltok jeg som observatør under reguleringsmøtet på Scandic Ørnen 9. og 10. november 2021.

Under møtet var det sotrt fokus på kvoterådgivningen gitt av de faglige instansene ICES og Havvforskningsinstituttet, og det ble lagt frem statistikk og beregninger for artenes bestander og hvor mye de anbefalte å høste. I samtale med en av representantene fra HI, forklarte han at

avanserte modeller for artsfremskrivelser var det viktigste verktøyet de baserte rådene på. Kvantitative modeller har ofte status som nøytrale på grunn av den naturvitenskapelige tilnærmingen, men kritiske stemmer innen kompleksitet og fremtidsforskning peker på at data om nåtiden og fortiden ikke er en troverdig kilde til å fremskrive fremtiden på en vitenskapelig, eller nødvendigvis god, måte:

*Computer models are the most widely used method for producing statements about the future based on data of the past and present. For many, there is still a magical quality about computers, since they are believed to perform reasoning operations faultlessly and rapidly. But what comes out at the end of a program is not necessarily a scientific prediction; and it may not even be a particularly good* (Funtowicz og Ravetz, 1993)

## 8 Overordnet relevans og videre forskning

Her vil jeg løfte funnene og analysen i en videre diskusjon på et overordnet teoretisk plan, samt drøfte hva studien tilrår for videre forskning.

Endringene i fiskeforvaltningen virker også sammen med andre endringer på samfunnsnivå. For Mehman har sentralisering, urbanisering og effektiviseringspolitikk ikke bare ført til materiell og økonomisk usikkerhet, men ontologisk usikkerhet som innebærer usikkerhet rundt identitet, stedsfølelse og fremtiden. Det resonnerer med andre studier som viser at endringer på samfunnsnivå utgjør en risiko for selve selve levedyktigheten i lokalsamfunn (Kooiman, 2005; Bavinck et al 2018; Nayak og Armitage 2018 i Berkes og Nayak, 2018)

Johnsen og Finstad hevder den nordiske korporative styringsmodellen passer godt til Ostroms prinsipper for vellykkede brukerkontrollerte insitusjoner (2020, s 198). På den andre siden er lovene som reguleringen er forankret i fullmaktslover som gir Nærings og Fiskeridepartementet fullmakt til å håndheve lovene gjennom å lage regler for detaljstyringen (Johnsen og Finstad, 2020, s 206), som gir et spenn av handlingsrom innenfor lovverket. Lovverket og håndhevingen har hatt bred støtte på Stortinget, og på den måten blitt depolitisert gjennom pragmatiske løsninger (Johansen og Finstad, 2020, s 206). Den tilsynelatende upolitiske karakteristikken av forvaltningen utfordres av funnene i studien. Fiskere sies å være inkludert gjennom medvirkningsprosesser, men definisjonen av fiskere som næringsaktører og den passive rollen kystsamfunn har i Kvotemeldingen begrenser det reelle handlingsrommet og overser det politiske ved steder. Hvilke steder som anses som mer eller mindre relevante på ulike måter er

et dypt politisk anliggende (Aure et al 2015), fordi det har en innvirkning på fremtidsnarrativene som legitimerer politiske beslutninger.

Den opplevde konsensusen i fiskeripolitikken (Johnsen of Finstad, 2020), kan i realiteten komme av det er et sett med relasjoner som har dominert politiske prosesser, som resulterer i relasjoner som danner et dominerende konsensus (Murdoch, 2006). Det som har kommet frem i denne studien viser at relasjonene til og i lokalsamfunn i betydelig grad er ekskludert i den dominerende, som danner grunnlag for maktstrukturer som både dominerer og blir dominert, med stedsformende prosesser som konsekvens (Murdoch, 2006)

Modernistisk tankegods finner vi fortsatt i flere ledd av samfunnsplanleggingen. Modernistiske og positivistiske paradigmer har til felles at de er overgripende, modellbaserte og standardiserte tilnærminger som en ment å kunne løse utfordringer i ulike lokale kontekster til det bedre for et større felles beste. Resultatet er at former for organisering som springer ut av og er tilpasset lokale forhold, ikke vinner frem fordi de ikke fremstår relevante på en skala utenfor den lokale konteksten. På samme måte som det ikke lenger er like stort rom for de minste fiskebåtene, er det heller ikke rom for bakeren eller skredderen som alle er avhengig av lokalt rotede og mangfoldige relasjoner for å ha en funksjon - i alle fall en materiell og økonomisk funksjon som lett kan erstattes av moderne produksjonsformer. Men, den sosiale funksjonen er den vi oppdager når disse lokale institusjonene forsvinner og overtas av de ensartede, strømlinjeformede og urbant forankrede løsningene tilpasset global konkurranse (Harvey, 1989). Det er med andre ord det samme paradigmet som fører folk fra levende bykjerner med nisjebutikker til kjøpesentrene, det samme som gjør regnskogen om fra biodiversitet til monokultiver, og det samme som gjør fiskeværene om til industrisoner og turistdestinasjoner, eller “tomme skueplasser”, et begrep Haarstad og Wanvik benytter (2015). Det gjør at lokalsamfunnene mister funksjoner som gjør dem livskraftige, dynamiske og resiliente, men derimot blir “skallet” stående igjen som et romantisert symbol på et levesett fra fortiden. Utfallet av dette er at mange ikke finner et godt nok grunnlag for å leve der ettersom stedets innhold tynnes ut av eksterne faktorer, eller at næringslivet dreies mer mot turisme og forsterker stedet som tom skueplass.

Under fjorårets Sustainable Development Goals-konferanse i Bergen holdt John Kurien, professor ved Azim Premji University, India og WorldFish Center, Malaysia, et innlegg med

tittelen “In a post-Covid world, lessons in living must come from the ocean”, hvor han godt formulerte noe av essensen i dette forholdet:

*“The pandemic brought to attention the important role that small scale fisheries and local value chains play in our fish food system. When global value chains failed, consumers and retailers turned to local fleets and supply chains, these value chains dismissed as inefficient and unsuited to modernity have come to our rescue”* (Kurien, J., 2021)

Kuriens poeng belyser at det modernistiske paradigmet fører et tankegods som gjør sosio-økologiske produksjonssystemer mindre robuste for endringer, selv om de oppfattes som en forbedring av det angivelig gammeldagse. Under pandemien har de globale produksjonskjedene imidlertid vist seg å være sårbare, og viktigheten av å opprettholde lokale verdikjeder har trådt frem under denne tilstanden som har vært krevende for alle deler av samfunnet. Det er ikke dermed sagt at lokalt funderte produksjonskjeder utelukkende vil være “bedre” enn globale, men sett fra et kompleksitetsperspektiv så kan de innebære en større robusthet overfor brå endringer som kan komme i form av en pandemi, en global økonomisk krise eller brå endringer i vær og klima. En av informantene sa noe som kan forstås i forlengelsen av dette:

*Jeg tror heller ikke at vi skal ha mottak overalt. Men hvor definerer vi grensen for hva som levedyktige samfunn og ikke? Og det er jo politikk, oppfatninger av det, hva som er.. mange synes sikkert dette her en møkkaplass. Hva skal vi med en plass som Mehamn? Båtene kan vi jo ta med til Tromsø eller... Og Tromsø, i Nordens Paris, det er jo kjempehyggelig å gå og ta seg en øl og være student der sikkert. Jeg har aldri vært der, men kunne tenkt meg å være der for det er sikker kjempebra der, men det er også den plassen som håndterer mest fisk, på fryselaagrene sine. Så... skal vi dit? Altså jeg vil ikke det. Og jeg ser jo at de plassene her har sin visjon, og funksjon, og jeg tror at vi som nasjon har godt av å ha sånne plasser. Alle kan ikke bo i by, og nå har pandemien virkelig lært oss at det kanskje ikke er så dumt med utkant. (IKKE KOM HER MED NY EMPIRI!!)*

Kuriens uttalelse gir også grunn til avklare hvordan havet kan forstås som sted. I tillegg til å undersøke prosesser som kan observeres i Mehamn, er det også mye av det denne oppgaven handler om som utspiller seg på havet. Derfor ser jeg det som viktig å være bevisst dette, og jeg vil omtale det i begrenset omfang. Hva skjer hvis vi ikke bare spør om hvor havet er, men også hva, hvordan, hvorfor og når havet er, slik som Aure m.fl.(2015, s 15) gjør for andre steder?

## 8.1 Havets materielle attributter - hva kan vi kontrollere?

*«Intet er så rommelig som havet, intet så tålmodig. På sin brede rygg bærer det lik en godslig elefant de små puslinger, som bebor jorden; og i sitt store kjølige dyp eier det plass for all verdens jammer. Det er ikke sant, at havet er troløst; for det har aldri lovet noe. Uten krav, uten forpliktelse, fritt, rent og uforfalsket banker det store hjerte – det siste sunne i den syke verden».*

Alexander Kielland, «Garman & Worse» (1880)

Det fins utallige skildringer av havet og dets betydning, både faglige, journalistiske og poetiske. Havet er for mange et åpent landskap som representerer frihet og fri ferdsel hvor den moderne sivilisasjonen ikke har fått fotfeste - i mangel på fast land under føttene. Her er ikke privat eiendom, faste konstruksjoner, støy og andre barrierer tilstede - på havet er vi alle like frie, eventuelt hjelpeløse, i møte med et stort og mektig element som gjør at vi føler oss små i møte med naturkreftene og den store helheten. Uten krav og forpliktelser, det er fritt, rent og uforfalsket, slik Aleksander Kielland beskriver det. Mange kan kjenne seg igjen i denne romantiske skildringa av havet, men å hevde at det er det siste sunne i denne verden kan ikke lenger sies å være en sannhet med det som er funnet ut om tilstanden i havet etter at Kielland skrev dette i 1880. Skildringen kan ha elementer av sannhet i seg i form av at havet ennå ikke så , men i møte med sosialt konstruerte verdisystemer blir havet også tilegnet er rekke funksjoner og relasjoner som setter dets uberørte frihet og renhet under sterk tvil.

I boka *Capitalism and the sea* åpner forfatterne Liam Campling og Alejandro Colás med å hevde at global kapitalisme er et havbårent fenomen (2021, s. 1). Det står i kontrast til bildet av havet som et åpent og udefinert fristed, ettersom det settes i en sterk politisk posisjon i en kontekst som favner bredt. Boka brukes til å utdype det mangfoldige forholdet mellom global kapitalisme og havet. I essens forsøker forfatterne å lyssette motstykket til det liberale, opportunistiske forholdet til havet, og bringe til overflaten at ekstensiv ressursutnyttelse, krig og annen brutalitet, undertrykkelse, kolonialisering, degradering og eksistensiell villedelse har funnet, og i økende grad finner sted til havs (Campling og Colas, 2021, s 312). I møtet mellom de naturlige prosessene som setter havet og atmosfæren i sirkulasjon og sosio-økonomiske prosesser oppstår det koblinger og relasjoner som setter disse naturlige prosessene i et verdisystem som skaper muligheter og begrensninger som gjensidig påvirker hverandre: “For



capital, the sea thus represents both risks and opportunities” (Campling og Colas, 2021, s. 2). Til tross for at havet gjør det vanskelig å bygge fast infrastruktur har det siden merkantilismen tok av på 1500-tallet, har havets økonomiske betydning og konstituering av sosiale, økonomiske og politiske strukturer på land, er det også viktig å peke på at disse systemene låser naturlige strømmer til verdiene som disse systemene har iboende. Derfor er det en krevende øvelse å skulle se for seg et hav som er så frigjort som det Kielland oppfattet det som, men her gjør jeg likevel et forsøk på å si noe om hva som kan hjelpe med å få oss dit ved å ta kompleksitet til etterfølgelse og se med et kritisk blikk på et politisk verktøy som kvoteordningen.

Et viktig utgangspunkt for å skrive om forvaltning av marine ressurser er en oppfatning av at det som har foregått og foregår til havs ikke har blitt satt i en tydelig nok relasjon til sosial endring og derfor ikke blitt fanget godt nok opp. Det har ført til en forsømmelse av de mange funksjonene og ressursene havet rommer, og forskere verden over roper varsko om at også havet er under storstilt endring som følge av klima- og miljøendringer, lenge etter at de ble identifisert i terrestriske miljøer. Man kan spørre om ikke for eksempel landbruket har en høyere kulturell status, og dermed høyere politisk prioritet og bevissthet i befolkningen generelt i relasjon til temaer som matsikkerhet og klima. Er havets tilsynelatende bunnløshet en misoppfatning av havet og dets materielle attributter som utgjør en større trussel enn vi egentlig kan måle og fatte? Hvorfor er marin tematikk så vidt dekket i geografistudiet til sammenlikning med de terrestriske?

Flere har stilt spørsmål ved jordboerperspektivet, og har blitt beskrevet av blant andre Campling og Cola (2021, s. 312) gjennom begrepet *terrasentrisme*. Terrasentrisme kan leses i mange forhold: for eksempel kaller vi planeten vi bor på *jorda*, til tross for at vel 70% av overflaten er dekket av vann. Opphoping av avfall til havs øker bevisstheten om at det som har skjedd i havet har vært en blindsoner og at kunnskapsnivået må løftes drastisk. En integrert forståelse av marine bio-fysiske systemer og landlige sosio-politiske systemer sett under ett gir det forfatterne kaller *terraqueous horizons*: et integrert perspektiv som inkluderer begge sfærer. Dette bringer til bords et behov for å tenke på problemet som komplekst, dynamisk og uforutsigbart. Det endrer premissene for kontroll og forutsigbarhet, og skifter fokus til de risikoene og uforutsette konsekvensene som kan følge av den hegemoniske diskursen og de maktrelasjonene som opprettholder den. Postmodernisme krever en oppklaring av denne gråsonen eller ikke-definerte tilstanden hvis man skal gjøre noe med det. Havet har inntil nylig

vært et urørt og utforsket rom hvor det usikre og det uregjerlige har vært respektert, og kun inntil nylig har havet blitt objekt for kolonisering av en tidsideologi som har dype røtter i terrestriske praksiser, og er desto mer synlig gjennom den eksponentielle veksten i inngrep i det marine miljøet, slik den blå akselerasjonen viser.

Mitt råd er å stille kritiske spørsmål ved hvilken kunnskap som bygger grunnlaget for ulike fremtidsbilder. Ved å forstå fiskeriforvaltning som et dypt politisk anliggende tilsørt som et upolitisk teknisk og rasjonelt anliggende, åpner det for å undersøke hvordan vi kan gå fra en spekulativ orientering til en normativ orientering rundt fremtiden ved å spørre: hvor vil vi egentlig med fiskeriressursene? Som observasjonene under reguleringsmøtet viser, er ikke engang en slik arena som nettopp er ment for å sikre deltakelse i kvotefordelingsprosessen en arena som åpner for en slik diskusjon, men medvirkningen skjer på et sted i prosessen hvor det grunnleggende problemet er forhåndsdefinert. Det virker som at dette er en slags elefant i rommet som ingen ser eller har ansvar for, og praksis i forvaltningen forblir i en slags business as usual-dynamikk hvor de overordnede spørsmålene stilles til side for detaljregulert diskusjon og deltakelse som ikke utfordrer den underliggende retningen som forvaltningen befinner seg i. For lokalsamfunnene kan en slik stillhet få store konsekvenser for om en fremtid i kystdistriktet skal være mulig eller ikke, og eventuelt hvordan den vil se ut.

8.2 Lokalsamfunnene - reaksjonære krefter eller nøkkelrolle i bærekraftig omstilling? Endringene i fiskeripolitikken bør også ses i sammenheng med andre politiske trender som påvirker legitimiteten i perifere kommuner. Flere politiske reformer har de siste årene bidratt til en tillitserosjon (Almås, R., 2020). Påstanden støttes av funn som viser at det er større forskjell mellom tillit til rikspolitikere og lokalpolitikere etter størrelsen på kommunen. Dette kommer også frem i rapporten *Det norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet* (Segaard, S, 2020).

Kystopprøret og den øvrige rurale misnøyen som også setter preg på Mehamn kan ses i sammenheng med andre opprør som Europa har sett den siste tiden som de gule vestene, bondeopprøret, distriktsopprøret og bompengepartiet er eksempler på. Disse gruppene som stritter i mot og uttrykker en slags “stopp verden, jeg vil av”-mentalitet blir ofte refereres til som uttrykk for populisme (Aasjord, 2020, s 108). I stedet for å se folkelige opprør som et hinder for politiske omstillinger i bærekraftens ærend, holder disse opprørene imidlertid på en nøkkel til å forstå politisk omstilling bedre. Slik også Wanvik og Haarstad (2021) argumenterer

for, bør de forstås som en integrert respons på måten politiske omstillinger foregår, og at ved å ta dette til følge vil de kunne åpenbare muligheter for mer demokratiske omstillingsprosesser som flytter fokuset bort fra den ekspertpregede og avpolitiserte styringen, som vist i kapittel 4, og invitere flere lokale stemmer inn i ordskiftet og i beslutningsprosesser. Ved å invitere inn nye aktører blir også nye relasjoner manet frem, og den tekniske og byråkratiske innrammingen av fiskeriforvaltningens oppgaver blir utfordret av en innramming som gjør problematikken til et dypt sosiopolitisk anliggende som er geografisk betinget og med horisontal utstrekning både på lokal og nasjonal skala (Wanvik og Haarstad, 2021, s. 12). En mobilisering blant sosiale bevegelser som Kystopprøret og vendingen mot Senterpartiet i nord kan dermed ses på som et svar på at nasjonal politikk og institusjoner ofte feiler i å ta høyde for lokale kontekster og diversitet (Leach, Scoones og Sterling 2010, s. 1).

Ved å pakke fiskeripolitikken inn i en økonomisk problemforståelse, underkommuniseres de sosiale målene om livskraftige kystsamfunn og de perspektivene som kan fremme dem, og lukker diskusjonen om den tause ulikheten som rammer periferien. Den rammes av det Østerud (s 244-245, i Aasjord, 2020, s 108) omtaler som “en protest mot det etablerte, og opprør mot den liberale verdensøkonomien og globaliseringens omkostninger, som tap av arbeidsplasser, økende ulikhet og en usikker livssituasjon, som i en rekke land har skapt protestbevegelser, både til høyre og til venstre: “Protesten samler de som taper når arbeidsplassene flyttes til lavkostland og de som blir neglisjert i spørsmålet om befolkningens demografiske sammensetning”.

### 8.3 En alternativ fremtidsrettet politikk for bærekraft

Responsen på de raske klima- og miljøendringene og de økte sosiale forskjellene har så langt ikke vært tilstrekkelig til å endre på denne utviklingen, og politiske virkemidler lykkes ofte ikke i å betjene de utfordringene de er ment for (Leach, et al, s VIII). Det tyder på at det ennå ikke finnes tilstrekkelig med begreper, politiske virkemidler og handlinger til å gjøre nok for å foreta dyptgripende endringer som kan snu de globale prosessene som leder mennesker på ulike steder ut i sosiale og økonomiske kriser såvel som klima- og naturkriser. Det begrensede tanke- og handlingsrommet gjør også noe med hvilken fremtid vi er i stand til å se for oss, fordi “de fleste er dømt til å tenke i de baner, og med de begreper, som enhver tid byr på”, som en av islands mest anerkjente intellektuelle forfattere, Andri Snær Magnason (2020, s 72) skriver. Hvordan vi tenker om fremtiden er med andre ord forankret i de praksiser som former og har formet nåtiden. Men hvis fremtiden ikke ser så lovende ut for naturen omkring oss og

menneskene som lever av den, som dermed taper på både økologisk degradering og sosial fragmentering, hvordan bryter vi ut av banene som leder oss dit?

Både tradisjonelle og nyere økonomiske modeller sliter med å forklare de store regionale utviklingsforskjellene (Vik m.fl. 2020, s 308). På samme tid har de regionale utviklingsforskjellene vist seg å utgjøre en risiko for både politisk stabilitet, sosial tilhørighet og økonomisk fremgang, hvilket betyr at regionale forskjeller ikke bare kan ses på som en naturlig og nødvendig del av en samfunns evolusjon. I stedet kan det by på større utfordringer i fremtiden, hvilket krever nye tilnærminger til problemkomplekset, som i denne oppgaven både dreier seg om økologisk bærekraft, politisk styring og stedsutvikling. Et forslag til en ny tilnærming er det Iammarino m.fl. (2019) kaller en *stedssensitiv differensiert utviklingspolitikk*, som er ment å fremme økonomisk fremgang og sikkerhet for de mindre utviklede regionene. Med bakgrunn i de nevnte risikoene ser vi at økt stedssensitivitet ikke er nødvendig for å “bevare” steder for bevaringens skyld, men for å unngå uønskede konsekvenser på en annen skala både sosialt, politisk og økonomisk, og viser problematikkens iboende kompleksitet.

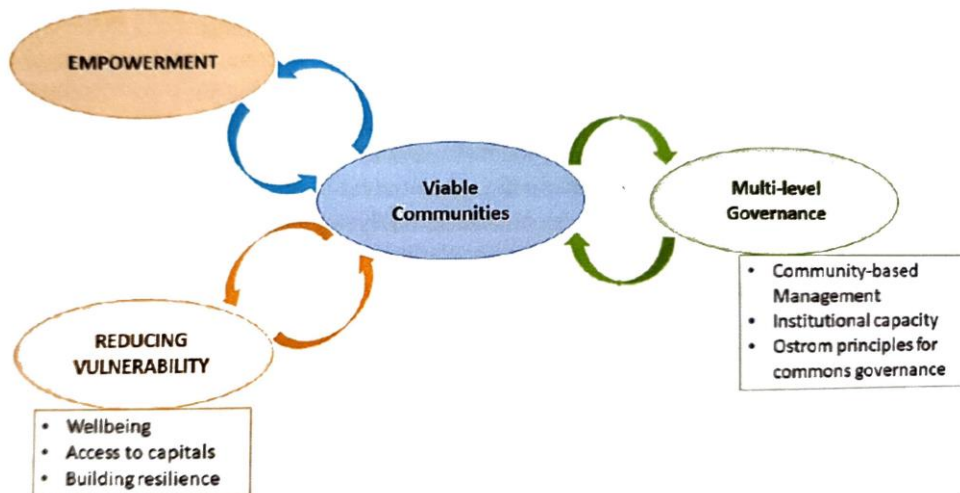
Vik m.fl (2020) skisserer fire forslag som bør vurderes i en stedssensitiv differensiert utviklingspolitikk. Det innebærer 1) forbedret rural konsekvensutredning, slik Riksrevisjonens gjennomgang av kvotesystemet er et eksempel på, da den bidro til å avdekke tilslørte narrativer og alvorlige konsekvenser i marginaliserte kystsamfunn. Det andre er 2) omformulering av ABE-reformen, som innebærer en forståelse av offentlige institusjoner som ineffektive. Kvotemeldingens uttrykk for forenkling og kostnadsbesparende tiltak for et mer markedsdrevet og selvgående kvotesystem speiler en slik forståelse, som i andre rekke får konsekvenser for virksomhet i distriktet (Vik m.fl. 2020, s 309). Videre er 3) distriktsorientert ressurskattlegging, som sikrer at avkastning fra ressursene går tilbake til samfunnene hvor ressursene kommer fra og ikke blir privatisert. Det siste er 4) et distriktpolitisk grunnrentefond, som fordeler statens inntekter fra naturressurser til kommunene.

Selv om ingen av disse tiltakene direkte gjør noe med problemforståelsen i fiskeriforvaltningen, så kan de være et ledd i å redusere sårbarheten i kystsamfunn. En mer strukturell og verdiorientert problemløsning legges frem av Berkes og Nayak (2018):

*The values embedded in communities enable them to manage resources. Thus, managers and policy makers need to imagine healthy fishing communities who take care of resources, and this positive image of communities is more likely than present*

*policies to lead to viable fishing communities as well as viable fish stocks* (Berkes og Nayak, 2018)

Ved å redusere sårbarhet, forstått som tilgang på kapital, velferd og resiliens, kan det i motsatt ende bidra til å styrke levedyktigheten og gjenoppbygging av kystsamfunn og de sosiale nettverkene og verdiene i dem (Berkes og Nayak, 2018). Det kan gjøre det mulig å se for seg levedyktige fiskerisamfunn i fremtiden, som gjennom multi-levelled governance kan være sentrale institusjoner i forvaltning av fiskeressurser (Figur 17)



Figur 17: Forenklet figur som viser to-veis tilknytning mellom levedyktige lokalsamfunn og multi-levelled governance. Levedyktige lokalsamfunn forutsetter myndiggjøring og reduksjon i sårbarhet (Berkes og Nayak, 2018, s 248)

Som et bidrag til dette vil jeg legge til at en stedssensitiv utviklingspolitikk også må være en *tidssensitiv* utviklingspolitikk. Steder er som nevnt ikke bare steder som eksisterer som “ting” i verden, men representerer også egne sett å se verden, utvikling og fremtiden på (Cresswell, 2004, s 11). Derfor må vi se på hvordan politiske bestemmelser og verktøy påvirker romlige strukturer ulikt, og samtidig hvordan de rammer tidsforståelser og mulige fremtider ulikt. Det vil forhåpentligvis bidra til en mer kompleksitetssensitiv utviklingspolitikk som ser enhetene i relasjon til større sosio-økologiske systemer, hvor endringer i ett ledd kan ha uforutsette konsekvenser på en annen skala i tid og rom. En kompleksitetssensitiv politikk vil i tur være mer sensitiv og oppmerksom på verdier og solidaritet i lokalsamfunn, i stedet for å løfte ansvaret ut av lokalsamfunnene for byråkratisk og overordnet kontroll (Berkes og Nayak, 2018). Det står som motstykke til en økende tendens til at etterhvert som problemer er og anerkjennes som komplekse, så kompenserer maktstrukturer med hegemoniske narrativer som

reduserer alternativene for problemløsning og alternative narrativer tilsløres (Leach m.fl, s 125). Det innebærer også å slipp på det iboende paradigmet om kontroll og forutsigbarhet, og en vending mot å styre *i* kompleksitet i stedet for å forsøke å styre kompleksitet (The MAGIC Consortium, 2020, s. 131). For å etterkomme behovet for en bredere input og flere mulige kurser mot bærekraft, betyr dette særlig å øke oppmerksomheten på veier mot fremtiden som er mer skjulte, og særlig dem som støtter opp under behovene og ønskene til mennesker som søker bort fra marginalisering og fremtider med negative konnotasjoner (Leach Scoones og Sterling, 2010, s 125).

“As the political process now recognizes our obligations to future generations, to other species and indeed the global environment, science also expands the scope of its concerns” (Funtowicz og Ravetz, 1993, s. 754). Dette utsagnet forteller oss to ting: ved å anerkjenne at våre handlinger i dag også påvirker fremtiden, endres omfanget og horisontene av politiske vurderinger og bestemmelser. For det andre så må forskningen følge etter i denne utviklingen for å kunne informere politiske prosesser og hvordan de påvirker fremtiden.

#### 8.4 Konkluderende ord

Som vist i denne studien, så er det å forme en ønsket fremtid en krevende og kaotisk oppgave. Å håndtere komplekse sosio-økologiske systemer hvor ressursgrunnlag, sivilsamfunn og forvaltning inngår, er i seg selv et kompleks av relasjoner, men blir ytterligere komplekst av de uforutsette konsekvensene som først viser seg over tid, som kystsamfunnenes reduserte levedyktighet.

Kystsamfunnenes reduserte levedyktighet, resiliens og utviklingen som fiskeriforvaltningen har hatt under den usynlige revolusjonen, som Holm (2001) kaller den, har ført til en retning i fiskeriforvaltningen fra å være et næring- og velferdsanliggende til å dreie seg om en mer sosialt “nøytral” ressursforvaltning basert på hegemoniske sannheter innen bioøkonomi. Som jeg har vist, så er den nøytrale tilnærmingen ikke så fri for normative verdier og antakelser som den fremstår i politiske dokumenter, men videreføring av nyliberale markedsstrategier. Misnøye på grunn av lavere tilgang på kvoter, dårlig økonomi, frafall av arbeidsplasser, uvisshet, konkurranse og det jeg kaller kollektiv nevrotisisme kan kobles til ulikheter skapt av den fremtidsfortåelsen som ligger til grunn i forvaltningen. Den skaper med andre ord forskjeller, hvor de minste kommunene som er mest avhengig av fiskeri kommer tapende ut.

Den har bidratt til fragmentering og finansialisering som forfordeler noen, som har gitt fremvekst av såkalte “kvotearonere” som eier stadig større andeler av fiskerettighetene. Dette kan skyldes at lokalsamfunn ikke tilstrekkelig grad anerkjennes som drivere for endring og blir fremmedgjort overfor et komplisert system basert på ekspertkunnskap på biologiske og økonomiske premisser, som legger begrensninger for sosiale perspektiver og verdier. De er likevel inkludert i lovverket og i politiske strategier som Kvotemeldingen, men som jeg har vist så er det ikke på de sosiale premissene at de faktiske tiltakene gjøres.

Med perspektiver fra kompleks system-teori får kvoteordningen en langt mer utstrakt funksjon enn å forvalte torskepopulasjonen, som er en enveis forenklet og lineær forklaring på forholdet mellom systemet som blir styrt og systemet som styrer. Oppdeling av fiskeressursene i kontrollerbare størrelser som kvoter kan derfor gi en falsk visshet om at kontroll over naturen er mulig, men uforutsette konsekvenser og tiltak som i praksis virker motstridende gjennom de komplekse relasjonene i sosio-økologiske systemer viser at kontroll kun er et midlertidig fenomen. Derfor er det behov for nye praksiser skal vi gjøre noe med de menneskeskapt naturendringene som nå kan observeres over hele kloden. Ved å ta utgangspunkt i kvoteordningen som et eksempel på hvordan naturressurser forvaltes, har jeg vist hvordan enkelte enheter blir innlemmet eller utelatt i analysen. Virkeligheten er kompleks, men for å greie å navigere i den lager vi forenklete systemer. Det er derimot *hvordan* vi forenkler som er avgjørende for utfallet, nærmere bestemt hvilke elementer vi inkluderer i analysen og relasjonene mellom dem. Ved å inkludere enheter som har blitt utelatt fra det forenklete systemet, slik som lokalsamfunnene og de lokalt forankrede verdiene og kunnskapen som finnes der, får vi helt andre perspektiver på hva som inngår i forestilling om en bærekraftig fremtid. Slik flere nå argumenterer for, er det er ikke lenger behov for å snakke om menneskeskapt naturkrise, men å belyse hvordan disse er dypt forankret i sosiopolitiske relasjoner på tvers av skala og geografi bør være oppgaven for forskere.

Dersom kompleksiteten i de sosio-økologiske systemene inkluderes i forenklingen, vil kontroll være utenfor rekkevidde, som setter den diskuterte *governmentality* - altså forestillingen om at naturen er regjerlig - i kritisk lys. Den kontrollen som forvaltningen forsøker å oppnå over naturen for å unngå en ny torskekrise, kan risikere å egentlig selv være et bidrag til å komme dem i møte. I stedet for å lappe på et system som unngår å diskutere grunnprinsippene som leder mot uunngåelige systemiske kriser, er det behov for økt kunnskap av typen som diversifiserer styring av og makt over naturressurser, fordi diversitet ofte styrker robustheten i

komplekse systemer og opprettholder funksjonaliteten (Page, 2011, s. 8). Forskere burde i økt grad belyse den betydningen lokal kunnskap spiller før de forsvinner fra kysten i nord for godt.

Kunnskapsgrunnlaget for dagens kvotepolitikk er for reduksjonistisk og dessuten låst til økonomiske og biofysiske kunnskapsparadigmer til å tilfredsstille oppgavene som kompleksiteten i bærekraftsutfordringer skaper. Mulige og nødvendige tilpasninger på lokal skala elimineres eller begrenses på grunn av det dominerende perspektivet. Dette fører til tilpasninger og løsninger som føyer seg inn under en dominerende rasjonalitet preget av global markedsliberalisering, med usikkerhet om kystsamfunnenes eksistens i fremtiden som resultat. Misnøyen som følge av dette i det som tidligere har blitt ansett å tilhøre periferien, gjør at nye perspektivet blir viktige også for vitenskapen. Funtowicz og Ravetz sier at

*“Now that the policy issues of risk and the environment present the most urgent problems for science, uncertainty and quality are moving in from the periphery, one might say the shadows, of scientific methodology, to become the central, integrating concepts. Hitherto they have been kept at the margin of the understanding of science, for laypersons and scientists alike. A new role for scientists will involve the management of these crucial uncertainties; therein lies the task of quality assurance of the scientific information provided for policy decisions.”* (Funtowicz og Ravetz, 1993, s 742)

Den opplevde konsensusen i fiskeripolitikken (Johnsen og Finstad, 2020), kan i realiteten komme av det er et sett med relasjoner som har dominert politiske prosesser, som resulterer i relasjoner som danner et dominerende konsensus (Murdoch, 2006). Det som har kommet frem i denne studien viser at relasjonene til og i lokalsamfunn i betydelig grad er ekskludert i den dominerende diskursen, som danner grunnlag for maktstrukturer som både dominerer og blir dominert, med stedsformende prosesser som konsekvens (Murdoch, 2006)

For å snu om på Masseys vel brukte ord: for at steder som Mehamn skal inneholde åpne muligheter for bærekraftig lokalsamfunn, så må også fremtiden anses som åpen. Dersom fremtiden blir gjenstand for kontroll av hegemoniske fremtidsnarrativer bestemt av et sett relasjoner på «innsiden» av den politiske prosessen, vil dette medføre å lukke muligheter og fremtidsvyer for steder som gir grobunn for en annen type kunnskap - som kan være avgjørende for veien mot en bærekraftig fremtid.



## 9 Referanser

- Aarsæther, N. (2019) Kyst-paradokset. *Plan* (3): 6-11
- Aase, T.H og Fossåskaret (2014) *Skapte virkeligheter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aasjord, B og Hønneland, G. (2019) *Nord og Ned: Nordområdene som koloni og framtidvisjon*
- Aasjord, B (2020) Den tause ulikheten. Almås, R og Fuglested, E. M. (2020) *Distriktsopprør. Periferien på nytt i sentrum*. Oslo: Dreyers Forlag.
- Adam, B (2005) *Futurity form a Complexity Perspective*. Web complexity futures. Tilgjengelig fra: [wp.ba.complexity230905.doc](http://wp.ba.complexity230905.doc) (psu.edu)
- Adger, W. N m.fl (2005) Social-Ecological Resilience to Coastal Disasters. *Science*. Vol 309 (5737): 1036-1039. DOI: 10.1126/science.1112122
- Ahlborg, H. m.fl. (2019) Bringing Technology into Social-Ecological Systems Research—Motivations for a Socio-Technical-Ecological Systems Approach. *Sustainability* 11(7). DOI: <https://doi.org/10.3390/su11072009>
- Album, G., Wiik, V. og Aasjord, B. (2001) *Bærekraftig fiskeri i Nord-Norge*. Novus Forlag.
- Allen, J. (2004). The whereabouts of power: politics, government and space. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 86 (1): 19-32.
- Almås, R (2020) *Norsk landsbygd i dag*. Forelesning tilgjengelig fra: [www.coastalmapping.no/2020-Norsk-landsbygd-i-dag](http://www.coastalmapping.no/2020-Norsk-landsbygd-i-dag). Sett 04.03.21.
- Alvheim, S (1998) *En felles fremtid? En analyse av muligheter, begrensninger og utfordringer for en bærekraftig næringsutvikling i det fiskerivhengige lokalsamfunnet Kjøllefjord i Lebesby kommune*. Hovedfagsoppgave, UiB
- Armitage, D. m.fl. (2017) *Governing the Coastal Commons. Communities, Resilience and Transformations*. Oxon: Routledge.
- Armitage, D. (2008) Governance and the commons in a multi-level world. *International Journal of the Commons*. Vol 2, no 1 januar 2008, s 7-32
- Asdal, K (2015) What is the issue? The transformative capacity of documents. *Distinction: Journal of Social Theory*. Vol. 16 (1): 74-90. doi: <https://doi.org/10.1080/1600910X.2015.1022194>
- Aure, M., Berg, N.G., Cruickshank, J. og Dale, B. (2015) Sted - nye teorier i en norsk kontekst. I *Med sans for sted. Nyere teorier*. Bergen: Fagbokforlaget
- Baptista, J. (2014) The ideology of sustainability and the globalization of a future. *Time and Society* Vol. 23(3) 358–379
- Beck, U (1992) *Risk Society: towards a new modernity*. London: Sage
- Benjaminsen og Robbins (2015) Nordic political ecologies. *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography* 69(4): 191-196, DOI: 10.1080/00291951.2015.1059879
- Berkes, F. og Nayak, P. (2018) Role of communities in fisheries management: “one would first need to imagine it”. *Maritime Studies*. 17(4). DOI: [10.1007/s40152-018-0120-x](https://doi.org/10.1007/s40152-018-0120-x)
- Bjørkedahl, K. (2018) *Rapporten. Sjanger og styringsverktøy*. Oslo: Pax Forlag

- Borup, M., Brown, N., Konrad, K., and Van Lente, H. (2006). The sociology of expectations in science and technology. *Technol. Anal. Strateg. Manage.* 18, 285–298. doi: 10.1080/09537320600777002
- Breitbart, M. (2016) *Participatory action research*. I Clifford N. et al (2016) *Key Methods in Geography*
- Brenli (2021) *MOWI ble ønsket velkommen til Gamvik med applaus i kommunestyret - Vi er meget fornøyd med vedtaket*. Tilgjengelig fra: <https://www.ifinnmark.no/mowi-ble-onsket-velkommen-til-gamvik-med-applaus-i-kommunestyret-vi-er-meget-fornoyd-med-vedtaket/s/5-81-1471122> (Hentet 30.02.22)
- The MAGIC Consortium (2020) *The Nexus Times*. Bergen: Megaloceros Press.
- Campling, L. og Colás, A (2021) *Capitalism and the sea*. London: Verso
- Cecilie Sachs Olsen (2021) *Webinar: Fremtidsscenario som metode i medvirkning*. DOGA. Tilgjengelig fra: <https://doga.no/kalender/webinar-bruk-av-framtidsscenario-metodikk-i-medvirkningsprosesser/> (Sett 11.06.21)
- Chuengpangdee, R. og Jentoft, S. (2015) *Interactive Governance for Small-Scale fisheries*. New York: Springer.
- Christensen, P. (2014) Silda: fra kanonfiske til katastrofe. I Kolle N. og Christensen P. (2014) *Havet, fisken og oljen 1970-2014*
- Chwałczyk, F. (2020) Around the Anthropocene in Eighty Names—Considering the Urbanocene Proposition. *Sustainability*. 2020(12) 4458. DOI:10.3390/su12114458
- Clifford, N. m.fl. (2016) Getting started in geographical research: How this book can help. I Clifford, N., Cope, M., Gillespie og French, S. (red) *Key Methods in Geography*
- Cope M og Kurtz H (2016) Organizing, coding and analyzing qualitative data. I Clifford, N (red) *Key Methods in Geography*. Sage Publications.
- Cresswell, T (2004) *Place: A short introduction*. Oxford: Blackwell Publishing
- Cresswell, T (2013) *Geographic Thought*. Wiley-Blackwell.
- Dale, B., Veland, S. og Hansen, A. M. (2019) Petroleum as a challenge to arctic societies: Ontological security and the oil-driven ‘push to the north’. *The Extractive Industries and Society*. 6 (2019) 367-377. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.10.002>
- Daugstad, K., Kaltenborn, B.P. & Vistad, O.I. (2000) *Vern – planer og prosesser: Identifisering av kunnskapsstatus og behov*. Working Paper No 3/00. Trondheim: Centre for Rural Research, Norwegian University of Science and Technology
- E24 (2014) *Tar kystopprør mot Norway Seafoods til Oslo*. Tilgjengelig fra: <https://e24.no/naeringsliv/i/xP9rbX/tar-kystopproer-mot-norway-seafoods-til-oslo> (Hentet 11.03.22)
- De Roo, G. (2018) Spatial planning and the complexity of turbulent, open environments. I *Routledge handbook of planning theory*
- DOGA- Design og Arkitektur Norge (2021) *Bruk av fremtidsscenariobygging som metodikk i medvirkningsprosesser*. Tilgjengelig fra: <https://doga.no/kalender/webinar-bruk-av-framtidsscenario-metodikk-i-medvirkningsprosesser/> (Hentet 17.08.21)
- Deltakerloven (1999) *Lov om retten til å delta i fiske og fangst*

- Doel, M. A. (2016) Textual analysis. I Clifford et al (2016) *Key Methods in Geography*
- Durkheim (1964) *The division of labour in Society*. New York: The Free Press
- Falleth og Saglie (2018) Kommunal arealplanlegging. I Aarsæther et al *Plan og Samfunn. System, praksis og teori*. Oslo: Cappelen Damm AS
- Fenstad, A (2017) *Regjeringen vil gi egen distriktskvote til Gamvik*. Fiskeribladet. Tilgjengelig fra: <https://www.fiskeribladet.no/nyheter/regjeringen-vil-gi-egen-distriktskvote-til-gamvik/8-1-54045> (Lest 22.03.22)
- Finstad, B-P (2014) Markedstilpasning og globalisering. I Kolle N. og Christensen P. (2014) *Havet, fisken og oljen 1970-2014*. Bergen: Fagbokforlaget
- Fiskeridirektoratet (2020a) *Økologiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria 2020*
- Fiskeridirektoratet (2020b) *Oppfølging av kvotemeldinga*. Tilgjengelig fra <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tema/Oppfoelging-av-kvotemeldinga> (Hentet 27.01.2021)
- Fiskeridirektoratet (2021) *Fra fritt fiske til strukturordninger - er fortsatt strukturering av fiskeflåten nødvendig?* Tilgjengelig fra: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tema/Oppfoelging-av-kvotemeldinga/fra-fritt-fiske-til-strukturordninger> (Hentet 07.10.21)
- Fiskeridirektoratet (2022a) *Fartøyregisteret*. Tilgjengelig fra: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Registre-og-skjema/Fartoeysteret>. (Hentet 14.03.21)
- Fiskeridirektoratet (2022b) *Fiskeri*. Kartlag: "Fiskeriaktivitet etter redskap - zoom deg inn". Tilgjengelig fra: [https://portal.fiskeridir.no/portal/apps/webappviewer/index.html?id=ea6c536f760548fe9f56e6edcc4825d8&extent=-1708943.8402%2C5937151.3433%2C3492986.5636%2C8394521.5914%2C25833&showlayers=Fiskeriaktivitet etter redskap 4034%3BFiskeriaktivitet etter redskap 4034\\_0%3BFiskeriaktivitet etter redskap 4034\\_1](https://portal.fiskeridir.no/portal/apps/webappviewer/index.html?id=ea6c536f760548fe9f56e6edcc4825d8&extent=-1708943.8402%2C5937151.3433%2C3492986.5636%2C8394521.5914%2C25833&showlayers=Fiskeriaktivitet%20etter%20redskap%204034%3BFiskeriaktivitet%20etter%20redskap%204034%201) (Hentet 14.02.22)
- Fiskeridirektoratet (u.d. a) *Finnmarksmodellen og kvotefaktorer*. Tilgjengelig fra: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tema/Oppfoelging-av-kvotemeldinga/finnmarksmodellen-og-kvotefaktorer> (Hentet 14.12.21)
- Fiskeridirektoratet (u.d. b) *Reguleringsmøtet*. Tilgjengelig fra: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/Reguleringsmoetet> (Lest 17.02.22)
- Flyvbjerg (2002) Bringing power to planning research. *Journal of Planning Education and Research* 21:353-366
- Flø (2020) Kjensla av ran. I Almås, R og Fuglested, E. M. (2020) *Distriktsopprør. Periferien på nytt i sentrum*. Oslo: Dreyers Forlag.
- Forskningsrådet (2020) *Norsk satsing under FNs havforsningstiår*. Forskningsrådet.
- Forskrift om spesielle kystfiskekvoteordninger.\_Fortschrift 07. November 2003 om spesielle kvoteordninger for kystflåten\_
- Fossheim, H (2020) Fronesis. *Store Norske Leksikon*.

- Fredriksen og Børnfjord (2022) *Hvordan ser Russland på oss?* Tilgjengelig fra: [https://www.nrk.no/slik-sa-russland-og-putin-pa-norge\\_-svalbard-og-arktis-rett-for-krigen-i-ukraina-1.15893314](https://www.nrk.no/slik-sa-russland-og-putin-pa-norge_-svalbard-og-arktis-rett-for-krigen-i-ukraina-1.15893314) (Lest 24.03.22)
- Fremtenkt (2020) *Laboratorium for bærekraftige og demokratiske fremtider*. Tilgjenge'lig fra: <https://fremtenkt.no/lab/> (Hentet 25.03.21)
- Funtowicz, S. O. og Ravetz, J. R. (1993) Science for the post-normal age. *Futures*. September 1993: 739-755
- Førde, A. (2020) Uro i turismens tidsalder. Stadkvalitetar under press. I Almås, R og Fuglested, E. M. (2020) *Distriktsopprør. Periferien på nytt i sentrum*. Oslo: Dreyers Forlag.
- Gamvik kommune (2020) *Næringsutvikling handlingsplan*. Tilgjengelig fra: <https://www.gamvik.kommune.no/naring-og-fiske/naringsutvikling-handlingsplan/>. (Hentet 03.01.21)
- Giddens, A (1990) *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press
- Groves, C (2017) Emptying the Future: On the Environmental politics of Anticipation. *Futures*. 92(2017):29-38
- Grytås, G (2014) *Kvotebaronar*. Samlaget.
- Guilly, C. (2019) *Twilight of the elites. Prosperity, the Periphery and the Future of France*. Yale University Press.
- Guneriusen, W. (2008) Modernitet, fortrylling og magi - konstruksjon av det 'nye' Nord-Norge. *Sosiologisk tidsskrift*. 16 (2008): 31-54
- Haarborsch, Kaufmann og Veenman (2021) A Mismatch in Future Narratives? A Comparative Analysis Between Energy Futures in Policy and of Citizens. *Frontiers in Sustainable Cities*. 3:654162. DOI: 10.3389/frsc.2021.654162
- Haarstad, H. og Rusten, G. (2018) *Grønn omstilling - norske veivalg*. Universitetsforlaget
- Haarstad, H. og Wanvik, T. (2015) Råvaresonens geografi: steder som flerdimensjonale ansamlinger. I Aure, M. et al(red) *Med sans for sted*. Bergen: Fagbokforlaget. 281-298.
- Haarstad, H. m.fl (2018) Transformative social science? Modes of engagement in climate and energy solutions. *Energy Research & Social Science*. Volume 42, August 2018: 193-197
- Hamnes, L (2020) Et fiskeripolitisk totalhavari. *Aftenposten*. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/MRGPVR/et-fiskeripolitisk-totalhavari-lena-amalie-hamnes> (Hentet: 02.11.20)
- Hanesson, R (2004) *The privatization of the oceans*. MIT Press.
- Hansen m fl (2016) *Commons, Sustainability and Democratization*. New York: Routledge
- Hardin, G. (1968) The Tragedy of the Commons. *Science* (1968) Vol. 162. s. 1244
- Haraway, D (1988) Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies*. Vol. 14, No. 3 (Autumn, 1988), s. 575-599
- Harvey, D. (1974) Population, Resources, and the Ideology of Science. *Economic Geography*. Vol. 50, No. 3, Juli 1974: 256-277

- Havforskningsinstituttet (2018) *Slik blir et kvoteråd til*. Tilgjengelig fra: <https://www.hi.no/hi/nyheter/2018/september/slik-blir-et-kvoterad-til>. (Hentet 21.11.21)
- Havressursloven (2009) *Lov om forvaltning av viltlevande marine ressurser*
- Heldahl, H. (2020) Regjeringen skal konsekvensutrede deler av kvotemeldingen, *Nationen*, 20.05.20. Tilgjengelig fra: <https://www.nationen.no/politikk/regjeringen-skal-konsekvensutrede-deler-av-kvotemeldingen/> (Hentet: 03.02.21)
- Hershoug, B (2005) *Closing the commons: Norwegian Fisheries from Open Access to Private Property*. Delft: Eburon
- Holm, P. (2001) *The Invisible Revolution: the Construction of Institutional Change in the Fisheries*. Ph.D.-avhandling. Tromsø: Norges Fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø.
- Holm, P (2014) Aldri mer 18. April! I Kolle N. og Christensen P. (2014) *Havet, fisken og oljen 1970-2014*
- Holm, P., Finstad B.P. og Christensen, P. (2014) Verdens fremste sjømatnasjon? I Kolle N. og Christensen P. (2014) *Havet, fisken og oljen 1970-2014*
- Holmes, D. R. (2009). Economy of words. *Cult. Anthropol.* 24, 381–419. doi: 10.1111/j.1548-1360.2009.01034.x
- Iammarino m.fl. (2019) Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*. Vol 19(2):273-298
- Inayatullah, S. (1998) Casual layered analysis. *Futures*, Vol. 30, No. 8, p. 815–829, 1998
- Jasanoff, S. (1990) *The fifth branch: Science Advisers as Policymakers*. Cambridge, MA og London: Cambridge University Press
- Jentoft og Wadel (1982)
- Jentoft, S. (2004) Institutions in fisheries: what they are, what they do, and how they change. *Marine policy*. 28 (2004) 137–149
- Jentoft, S. (2006) Beyond fisheries management - the phronetic dimension. *Marine Policy* 30:671-680
- Jentoft S. og Johnsen J.P. (2015) The Dynamics of Small-Scale Fisheries in Norway: From Adaptability to Governability. In: Jentoft S., Chuenpagdee R. (eds) *Interactive Governance for Small-Scale Fisheries*. MARE Publication Series, vol 13:705-723. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-17034-3\\_36](https://doi.org/10.1007/978-3-319-17034-3_36)
- Johnsen, J.P m.fl (2009) The cyborgization of the fisheries: On attempts to make fisheries management possible. *Masthead* 7(2):9-34
- Johnsen J. P. og Finstad B. P. (2020) Er en annen verden mulig? Et institusjonelt perspektiv på kystopprør. I Almaas, R. og Fuglestad E. M (red) (2020) *Distriktsopprør. Periferien på nytt i sentrum*.
- Johnsen og Jentoft (2018) Transferable Quotas in Norwegian Fisheries. I Winder, G.M. *Fisheries, Quota management and Quota Transfer: Rationalization through Bioeconomics* (s 121-139) Cham: Springer International Publishing.
- Johnsen J. P. (2020) Small-Scale Fisheries Governance in Norway: Hierarchy, Institutions and Markets. In: Pascual-Fernández J., Pita C., Bavinck M. (eds) *Small-*



*Scale Fisheries in Europe: Status, Resilience and Governance*. MARE Publication Series, vol 23. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-37371-9\\_21](https://doi.org/10.1007/978-3-030-37371-9_21)

- Jouffray m.fl (2020) The Blue Acceleration: The Trajectory of Human Expansion into the Ocean. *One Earth, Perspective*, Vol. 2, Issue 1, p. 43-54. DOI: /10.1016/j.oneear.2019.12.016
- Kielland, A. (1880) *Garman & Worse*
- Klassekampen (2020) *Kampen om fisken*. Tilgjengelig fra <https://klassekampen.no/samling/kampen-om-fisken> (Hentet 17.02.21)
- Kolle, N. og Christensen, P (2014) *Havet, fisken og oljen 1970-2014*
- Kommunal Rapport (2021) *Kommunebarometeret*. Tilgjengelig fra: <https://kb.kommunal-rapport.no/landing> (Hentet 30.02.22)
- Kooiman, J (2003) *Governing as Governance*. London: SAGE Publications
- Kooiman, J. m.fl (2005) *Fish for life: Interactive governance for fisheries*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Kovacic, Di Felice og Dunlop (2020) Efficiency paradox, i The MAGIC Consortium (2020): *The Nexus Times*. Bergen: Megaloceros Press.
- KS (2019) *Noen fakta om nye kommuner fra 2020*. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/kommunereform/noen-fakta-om-nye-kommuner-fra-2020/> (Hentet 30.02.22)
- Kurien, J. (2021) *In a post –Covid world, lessons in living must come from the Ocean*. SDG-konferansen 2021 i Bergen, parallellsesjon 6. Tilgjengelig fra: <https://invitepeople.com/seminars/22744>
- Kvamstad-Lervold, B. (2019) *Fremtidsmuligheter i maritime næringer*. SINTEF.
- Kystopprøret (2020) *Kystopprøret*. Tilgjengelig fra: <https://www.kystopproret.no/>. (Hentet 13.11.20)
- Larsen, R (2021) *Bør fiske med bunntål og snurrevad omstilles?* Tilgjengelig fra: <https://www.fiskeribladet.no/meninger/bor-fiske-med-bunntal-og-snurrevad-omstilles-/2-1-1093868> (Lest 02.04.22)
- Leach, M., Scoones, I., og Stirling, A. (2010) *Dynamic Sustainabilities. Technology, Environment, Social Justice*. Routledge
- Ley, D (1974) *The black inner city as frontier outpost: Image of behaviour of a Philadelphia neighborhood*. Monograph Series 7. Washington, DC: Association of American Geographers
- Longhurst (2016) *Semi-structured Interviews and Focus Groups*. I Clifford N. et al(red) (2016) *Key Methods in Geography*. London: Sage.
- Massey, D (2005) *A Global Sense of Place*
- Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskapning. En fremtidsrettet fiskerinæring*.
- McCay og Jentoft (1998) Market or Community failure? Critical perspectives on common property research. *Human Organization*. Vol 57 (1) 21-29
- Miedziński, M (2018) Do policy makers tell good stories? Towards a multi-layered framework for mapping and analysing policy narratives embracing futures. *Futures* 101. 2018. 10–25

- Mills, E. (2018) Implicating ‘fisheries justice’ movements in food and climate politics. *Third World Quarterly*. 2018. 39:7, s. 1270-1289. DOI: 10.1080/01436597.2017.1416288
- Murdoch, J. (2006) *Post-structuralist Geography: A Guide to Relational Space*. London: Sage
- Nationen (2020) *Fiskeripolitikk i strid med loven*. Tilgjengelig fra: <https://www.nationen.no/motkultur/leder/fiskeripolitikk-i-strid-med-loven/> (Lest 05.03.21)
- Nayak og Berkes (2011) Commonisation and Decommunisation: Understanding the Processes of Change in the Chilika Lagoon, India. *Conservation and Society* 9(2):132-145, 2011
- Nickelsen, T. (2021) *Mistet hvalen, fikk demokrati*. Apollon. Tilgjengelig fra: [https://www.apollon.uio.no/artikler/2021/1\\_mistet\\_hvalen\\_fikk\\_demokrati.html?fbclid=IwAR1ZgO0EY3MJFWZ\\_7C99NY6V31\\_VIFEtXJgu9-A\\_sDxKIRZXHHPDqzUdM6w](https://www.apollon.uio.no/artikler/2021/1_mistet_hvalen_fikk_demokrati.html?fbclid=IwAR1ZgO0EY3MJFWZ_7C99NY6V31_VIFEtXJgu9-A_sDxKIRZXHHPDqzUdM6w) (Lest 04.05.21)
- Nightingale, A. (2003) A Feminist in the Forest: Situated Knowledges and mixing Methods in Natural Resource Management. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 2 (1), 2003
- Nilsen, S. H (2020a) *Kvotebaroner og sjarkromantikere i villrede*. Fiskeribladet. Tilgjengelig fra: <https://www.fiskeribladet.no/nyheter/kvotebaroner-og-sjarkromantikere-i-villrede/2-1-932976> (Lest 07.01.22)
- Nilsen, S. H. (2020b) *De unngikk filetkonkurs med nød og neppe. Nå har de en klar beskjed til politikerne*. Fiskeribladet. Tilgjengelig fra <https://www.fiskeribladet.no/nyheter/de-unngikk-filetkonkurs-med-nod-og-neppe-na-har-de-en-klar-beskjed-til-politikerne-/2-1-897362> (Lest 09.04.21)
- Nilssen, V. (2012) *Analyse i kvalitative studier. Den skrivende forskeren*. Oslo: Univeristetesforlaget
- Nofima (2016) *Om legitimitetsspørsmål i ressurs- og kvotepolitikk. En utredning for Nærings- og fiskeridepartementet*. Rapport 20/2016. Tromsø: Nofima
- Norges Fiskarlag (2021) *Gamvik-modell blir nasjonal*. Tilgjengelig fra: <https://www.fiskarlaget.no/nyheter/details/5/2582-gamvik-modell-blir-nasjonal>. Lest 22.04.22
- Norton, B. (2003) *Searching for sustainability: Interdisciplinary Essays in the Philosophy of Conservation Biology*. Cambridge University Press
- NOU 2020: 12. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*
- NRK (2012) Røkke mot røkla. *NRK Brennpunkt*. Tilgjengelig fra: <https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/2012/MDUP11001512> (Sett 04.03.21)
- OECD (2022) *Agricultural support (indicator)*. OECD. Tilgjengelig fra: <https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm> (Lest 28.01.22) doi:10.1787/6ea85c58-en
- Olsen, P. K. (2017) *Kampen om kysten*. 1. episode [podcast] Tilgjengelig fra: <https://radio.nrk.no/podkast/p2-serier/sesong/kampen-om-kysten> (Lest 17.09.20)
- Ommer and team (

- O'Brien, K. Sygna, L og Haugen, J.K (2004) Vulnerable or resilient? A multi-scale assessment of climate impacts and vulnerability in Norway. *Climatic Change*. **64**:193–225
- Ostrom, E (1990) *Governing the commons*
- Ostrom, E. (2010) Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global environmental change*. 2010 (Vol 20)
- Ottinger, G. (2017). Making sense of citizen science: stories as a hermeneutic resource. *Energy Res. Soc. Sci.* 31, 41–49. doi: 10.1016/j.erss.2017. 06.014
- Page, S. (2011) *Diversity and Complexity*. New Jersey: Princeton University Press
- Pinkerton, E. (2017a) Hegemony and resistance: Disturbing patterns and hopeful signs in the impact of neoliberal policies on small-scale fisheries around the world. *Marine Policy* 80 (2017): s. 1-9
- Pinkerton, E. (2017b) *Qualitative methods in an interdisciplinary context*. Tilgjengelig fra: <http://rem-main.rem.sfu.ca/courses/rem661QM.pdf> (Lest 15.01.22)
- Perissi I. og Bardi U. (2021) *The Empty Sea*. Springer.
- Pøbel (u.d) *Fiskeridiktaturet depresjon Finnmark*. Gatekunst i Østre Molokrog, Vardø. Publisert i DN Magasinet 10. November 2012.
- Regjeringen (2018) *Havnasjonen Norge*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/hav/innsiktsartikler/havnasjonen-norge/id2605291/> (Lest 29.11.20)
- Regjeringen (u.d) *Meldingar til stortinget*. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/meldst/id1754/>. Lest 20.03.22.
- Robert Jungk Bibliothek für Zukunftsfragen (u.d) *Future Workshops*. Tilgjengelig fra: <https://jungk-bibliothek.org/future-workshops/> (lest 30.11.20)
- Rocheleau, D. (2007) *Political ecology in the key of policy: From chains of explanation to webs of relation*. *Geoforum* 39 (2): s. 716-727
- Rokkan, S. (1987) *Stat, nasjon og klasse*. Oslo: Universitetsforlaget
- Riksrevisjonen (2020) *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket*. Dokument 3:6 (2019–2020) Oslo: Riksrevisjonen
- Røvik (1998) *Moderne organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget
- Sandvik, A. R (2020) Med fare for å være festbrems: Det skal godt gjøres at Gamvik vokser med 30 prosent til 2050. *iFinnmark*. Tilgjengelig fra: <https://www.ifinnmark.no/med-fare-for-a-vare-festbrems-det-skal-godt-gjores-at-gamvik-vokser-med-30-prosent-til-2050/o/5-81-1215363> (Lest 29.09.21)
- Seggaard, S. B. (2020) *Det norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet*. Institutt for samfunnsforskning.
- Stake, R (1995) *The Art of Case Study Research*. London: Sage
- Statistisk Sentralbyrå (2020a) *Fisket verdt 21 milliardar kroner*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/fisket-verdt-21-milliardar-kroner> (Lest 02.06.21)
- Statistisk Sentralbyrå (2020b) *Tettsteders befolkning og areal*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/statistikk/tettsteders-befolkning-og-areal> (Lest 22.09.21)



- Statistisk Sentralbyrå (2021) *Gamvik (Troms og Finnmark)*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/kommunefakta/gamvik> (Lest 02.03.22)
- Statistisk Sentralbyrå (2022a) *Befolkning. Alders- og kjønnsfordeling i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1986 - 2022*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/07459/chartViewPopulationPyramid/> (Lest 02.03.22)
- Statistisk Sentralbyrå (2022b) *Endringer i kommuner, fylker og hele landets befolkning 1951-2022*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/06913/chartViewLine/> (Lest 02.03.22)
- Statkraft (2021) *Kjøllefjord vindkraftpark*. Tilgjengelig fra: <https://www.statkraft.no/om-statkraft/hvor-vi-har-virksomhet/norge/kjollefjord-vindpark/> (Lest 02.12.21)
- Stortinget (2020) *Storting onsdag 6. mai 2020 kl. 10.00*. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2020/H264-full/Storting/05/06/Stortinget-20200506-095526.mp4&msid=274&meid=10573> (Hentet 12.01.22)
- Taylor, L (2014) *Case Study Methodology*. I Clifford m.fl (red) *Key Methods in Geography*. London: Sage Publications
- The MAGIC Consortium (2020): *The Nexus Times*. Bergen: Megaloceros Press.
- Trygstad og Budalen (2022) *Russerne har fisket for 250 millioner siden krigen brøt ut*. Tilgjengelig fra <https://www.nrk.no/nordland/hittil-i-ar-har-russland-tatt-opp-fisk-til-en-halv-milliard-i-norske-farvann-1.15903033> (Lest 23.03.22)
- Urry, J. (2016) *What is the future?* Oxford: Polity Press
- Utsi og Sæterbakk (2007) *Milliontap etter rettssak*. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/milliontap-etter-rettssak-1.1721035> (Lest 22.03.22)
- Visit Nordkyn (2022) *Om Nordyn*. Tilgjengelig fra: <https://visitnordkyn.com/no/om> (Lest 14.03.22)
- Wanvik T. og Haarstad (2021) *Populism, Instability, and Rupture in Sustainability Transformation*. *Annals of the American Association of Geographers*. DOI: 10.1080/24694452.2020.1866486
- World Commission on Environment and Development (1987) *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press
- Zizek, S (2009) *The Sublime Object of Ideology*. Verso Books.

# 10 Vedlegg

## Vedlegg 1: Powerpoint-slides fra fremtidsverksted

**Velkommen til FREMTIDSVERKSTED**  
Mekassa Samfunnsverksted 29. april 2021  
Kunne Rotta Solberg  
Utsavestreet i Bergen

**Hvem er jeg?**

- Trondheim, Lofoten, Latin-Amerika, Bergen
- Fritidsaktiviteter: lands og vanns, løst, dans, musikk ↔
- Samfunnsgeografi: studiet i avstander, og særlig sosiale relasjoner i nærliggende
- Kritikk og kreativitet
- Kunnskapsfunnet?
- Hva er kunnskap? Hvor og hvordan finner vi det? (Hvorfor, på fremtidsverksted)
- Fandere og ekviperte kan ikke lage kunnskapen i sitt eget hode. De får det fra oss!

**Fem faser**

1. Retningslinjer
2. Skryt (+)
3. Kritikk (-)
4. Utopi (\*)
5. Implementering/strategi (⇒)

**Regler**

- Alle følger reglene!
- Ingen innspill er for små, store, nye, dumme, feil, ADP er rett!
- Ikke lov å kritisere hverandres innspill eller avlytte
- Hvis å være så konkret som mulig og hold dere til oppgaven

**1: Skryt (+)**

- Alt som er bra med Mekassa og/eller Gamvik kommuner!
- For å sette tankene i gang: steder, aktiviteter, hendelser, prosesser, eller noe annet?

**2: Kritikk (-)**

- Hva er negativt/et som kunne vært bedre? Hva fungerer ikke?

**Pause**  
Ta en pause og ta en drink!

### 3: Utopi (\*)

- Lag et drømmescenario for hvordan du ønsker at Mehamn skal være
- Ta fram drømmeren i deg, alt er lov. Hvordan ser det ut? Hva gjør folk her? Hvilke verdier er viktige? Hva annet kjennetegner denne utopien? Skriv ord og setninger, tegn, bruk symboler etc.
- Bonusspørsmål: hvilken rolle har fiskeri i drømmescenariotet? Hvordan er det organisert?

### 4: Implementering (→)

- Hva må endres for å kunne realisere utopie?
- Internt eller eksternt faktorer? Hvilke aktører er involvert?

### Oppsummering

- Hvordan har det gått i gruppen?
- Var noe lett/vanskelig?
- Har annet dere la merke til underveis?
- Fikk alle deltag?
- Spørsmål, kommentarer?

Takk for at dere kom på fremtidsverkstedet!

Spørsmål eller kommentarer i etterkant? Bare ta kontakt med meg på 99397450

## Vedlegg 3: Fremstidsverksted

	Handling og argumentasjon	Fakta og bevis	Kausale antakelser	Normative og kognitive avgjørende faktorer
<b>Systemiske utilstrekkeligheter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-befolkningsøkning</li> <li>-begrensede ressurser, fare for overfiske</li> <li>-for lav lønnsomhet</li> <li>-ujevn råstofftilgang</li> <li>-usikre forhold (vær, ressurstilgang, teknisk svikt, andre aktørers valg)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Historiske beretninger om overfiske og fall i bestander</li> <li>-Gradvis tilblivelse av systemet har gitt en uoversiktlig lappeteppe-oppbygging</li> <li>-sesongvariasjoner</li> <li>-prognoser fra havforskere</li> </ul>		
<b>Førsterangs problemer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sikre bærekraftig bruk av ressurser</li> <li>-Komplisert og omdiskutert kvotesystem med lav transparens er et demokratisk problem</li> <li>-komplisert system og dyre særordninger for å ivareta særlige hensyn det er vanskelig å måle verdien av</li> <li>-behov for større effektivitet og lønnsomhet</li> <li>-motstridende hensyn</li> <li>-andelen uutnyttede ressurser minsker</li> <li>-tap av verdier fra produksjon til forbruker</li> <li>-fiskeriaktivitet samles i regionale sentra</li> <li>-kilde til politisk usikkerhet</li> <li>-unngå økt konsentrasjon av kvoteierskap</li> <li>-behov for en differensiert flåte</li> <li>-Det bør være lettere å etablere seg i fisket</li> <li>-suboptimal økonomisk utnytting av ressurser</li> <li>-dages system hemmer evnen til kortsiktig kapasitetutnyttelse</li> <li>-strukturkvotenes tidsbegrensing er kilde til usikkerhet</li> <li>-variasjon i råstoffkvalitet og -tilgang en stor utfordring for samspeillet i verdikjeden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Adgangsbegrensninger, strukturering og økte kvoter har ført til større lønnsomhet tidligere</li> <li>-Mulighet for større kvotegrunnlag på samme båt har bidratt til å øke kvoteverdiene</li> <li>-berørte parter forstår ikke den fullstendige rekkevidden av endringer som foreslås</li> <li>-næringsaktører foretar gale beslutninger fordi de spekulerer eller forventer en viss utvikling</li> <li>-dyrt råstoff for foredlingsbedrifter</li> <li>-effektivitetstap i form av redusert fangst, verdiskapning av fangsten og kostbare tiltak for ressursutnytting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Økt etterspørsel fra en voksende global befolkning</li> <li>-økt kontroll over tilgang til ressurser gir bedre og mer lønnsom forvaltning</li> <li>-stordriftsfordeler gir bedre avkastning til fellesskapet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Frakopling mellom økonomisk vekst og ressursbevaring</li> <li>-Ressursgrunnlaget først og fremst en økonomisk utnyttbar ressurs</li> <li>-økonomisk spekulativ tilnærming til fremtiden</li> </ul>
<b>Scenarier for endring</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Forenkle og harmonisere systemet</li> <li>-Mindre statlig regulering og særordninger</li> <li>-øke fleksibilitet og effektivitet</li> <li>-fast adgangsordning uten spesialtillatelser, med likhet mellom kyst- og havflåten, men hvor gruppefordelingen skal bevares og kvotefaktorene være faste</li> <li>-opprette selvfinansierende markedsplass for inn- og utleie av kvoter innad i fartøygrupper (kvoteutveksling på opptil 20 og 50% hhv)</li> <li>-forlengelse av strukturkvoter med 15 år</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-forretningsstrategier og markedsmuligheter i næringen har ført til realisert ressursrente</li> <li>- flåten har gått fra å være subsidiert til å være lønnsom i alle flåtegrupper</li> <li>-samfunnsøkonomisk lønnsomhet har vært mulig gjennom at petroleum og havbruk har erstattet jobber innen fiskeri</li> <li>-forenkling av systemet vil føre til reduserte offentlige utgifter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Effektivitet og fleksibilitet er gode strategier for å imøtekomme</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-oppheving av samfiskeordningen i sjarkflåten</li> <li>-fra hjemmelslengde til faktisk lengde som grunnlag for kvoteberegning (innebærer å flytte kvotene «opp» i gruppe)</li> <li>-profesjonalisere sjarkflåten uten tilgang til strukturordningen for å bevare geografisk distribusjon</li> <li>-like tillatelser for trål og kyst, med fast kvotefordeling på 32% til trål (oppheving av «trålstigen»)</li> <li>-kondemneringsordning for å ta uhensiktsmessige båter ut av fisket</li> <li>-erstatte rekrutteringskvoteordningen med finansieringsordninger</li> <li>-videreføring av strukturordningen med færre begrensninger</li> <li>-forlenge tidsbegrensningen på strukturkvoter med 15 år</li> <li>-lette på begrensninger på strukturkvoter, men beholde dagens kvotetak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-behov for større individuell tilpasning og økt fleksibilitet på kort sikt</li> <li>-utleieordninger har ført til større fleksibilitet på kort sikt i andre land, f.eks. New Zealand</li> <li>-IT-løsninger for kvoteutveksling øker effektivitet, fleksibilitet og transparens</li> <li>-kvoteberegninger med hjemmelslengde har ført til større fartøy over tid</li> <li>-sjarkflåten har en viktig rolle som leverandør av råstoff til industrien og i å skape aktivitet langs kysten</li> <li>-graden av fleksibilitet, kvoteutnyttelse, spesialisering, og differensiering i fiskeflåten påvirker fangstaterferd, fangstmønster, sesongprofil og ressursutnyttelse</li> <li>-«Samfunnsøkonomisk teori tilsier at dette medfører en samlet velferdsforbedring, dersom de som har høyest betalingsvilje er de mest effektive aktørene» s 114</li> <li>-forlenget tidsbegrensning fører til mindre usikkerhet</li> <li>«de foreslåtte tiltakene legger til rette for at fiskerierne opprettholder en rolle som en viktig arbeidsgiver i kystdistriktene»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>klimateutfordringer og relaterte krav</li> <li>-Mindre statlig innblanding vil føre til økt lønnsomhet i alle ledd</li> <li>-Sentralisering er en samfunnsutvikling som fiskeriforvaltningen ikke kan motvirke</li> <li>-forvaltningen drives i tråd med et større, felles gode</li> <li>- å bevare geografisk og flåtemessig differensiering er en samfunnsøkonomisk ofring</li> <li>-konsekvensene er usikre og beror på de enkelte næringsaktørens adferd basert på økonomisk og økologisk informasjon</li> <li>-negative effekter i de mest fiskeriavhengige kommunene og reduksjon i antall fartøy er en naturlig konsekvens av historisk og økonomisk utvikling</li> <li>-kvotesystemet skal ikke bidra til å nå regjeringens klimamål</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tro på markedsliberalistiske ideer</li> <li>-Ressurskontroll det viktigste premisset som muliggjør økt lønnsomhet</li> <li>-se næringen som et ledd i global økonomisk konkurranse</li> <li>- klimatiske påvirkning skal reguleres gjennom avgifter og teknologisk innovasjon</li> <li>-klimatilpassing innebærer ikke en strukturendring</li> <li>-hierarkisk relasjon hvor mennesker utnytter naturressurser for å sikre økonomisk velferd</li> <li>-liten refleksjon/interaksjon over/med globale virkninger</li> <li>-naturressurser ses som økonomisk kapital</li> </ul>
<p><b>Fremtidsbilde</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Effektiv ressurskontroll gjennom et legitimt, oversiktlig og forutsigbart adgangssystem</li> <li>-En attraktiv næring, men med stor gjeldsgrad og høye inngangsbarrierer</li> <li>-velfungerende verdikjeder der fiskens markedspotensial utnyttes og bidrar til økt verdi i alle ledd fra fangst til marked</li> <li>- styrke konkurransekraften i næringen gjennom å utnytte markedskraften</li> <li>-robust juridisk rammeverk som gir tilstrekkelig handlingsrom for myndighetene</li> <li>-forutsigbare rammevilkår</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-viktigheten av fiskeri som inntektskilde på nasjonal skala</li> <li>-viktigheten av norsk fiskeri for global matsikkerhet</li> <li>-nåværende system er for komplisert til å være transparent, på grunn av ulike kvotefaktorer (sirkulær argumentasjon?)</li> <li>-artsforvaltningen er så god at det er lavere risiko for reduserte bestander og kvoter</li> <li>-færre og større fartøy i kystflåten med mer avansert teknologi kompenserer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Usunt for en konkurranseutsatt næring å være avhengig av statlig tilrettelegging for å fungere godt</li> <li>-økt lønnsomhet vil føre til et større gode</li> <li>-effektivitet og fleksibilitet vil komme nasjonal økonomi og kystsammfunnene til gode</li> <li>- økonomisk vekst innenfor naturens tålegrenser er mulig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ser først og fremst tekniske løsninger fremfor overordnede, politiske</li> <li>-Svak sammenkobling med klimatiske påvirkning; mer rettet mot de restriksjonene og kostnadene det vil medføre</li> <li>-Økologisk bærekraft og økonomisk lønnsomhet må prioriteres over sosial rettferdighet for å sikre lønnsomhet</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-virkemidler for langsiktig tilpasning av fangstkapasitet som gjør det mulig å høste større gevinster av fiskeressursene</li> <li>-fastliggende system uavhengig av stortingsflertall</li> <li>-differensiert flåte med store og små enheter</li> <li>-en lønnsom sjarkflåte for å kunne bidra til trygge og gode arbeidsplasser</li> <li>-større utnyttning av arter som i dag nedprioriteres fordi ikke er lønnsomme</li> <li>-høyere struktureringstakt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>for torsketrålene som nå leverer fryst råstoff (hvor kystflåten ikke trenger spesialordninger)</li> <li>-totalkvoter svinger fra år til år</li> <li>-færre fartøy gir bedre effektiviseringsgevinst for bestander, arbeidskraft og kapitalressurser</li> <li>-i rekrutteringsøyemed bidrar lønnsomhet til å skape en attraktiv arbeidsplass</li> <li>-færre begrensninger i strukturordningen (lavere avkorting)</li> <li>- historisk sett er nedgang i alle industrinæringene gått nedover grunnet omstilling</li> <li>-større forutsigbarhet gir bedre grunnlag for investeringer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- å opprettholde sysselsetting i fiskerierne er å arbeide mot historisk utvikling</li> <li>-sikkerhet er først og fremst rettet mot investeringsvilje</li> <li>-«på lang sikt er bevaring av ressursgrunnlaget den eneste garantien for at fiskerierne fortsatt skal oppfylle en distriktpolitisk rolle»</li> <li>-insentiverer individer til å maksimere profit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mulig å øke konkurransekraften og samtidig bevare lokale interesser og diversitet</li> <li>-usikkerhet er et kortsiktig, økonomisk fenomen</li> <li>-klimatilpassing skal først og fremst forekomme som avgifter eller teknologisk innovasjon</li> <li>-mekanisk verdensbilde</li> </ul>

# Fremtidsverksted

Gamvik Samfunnshus, 29. april 2021

## Fase 1: Skryt - Hva er de positive sidene med å bo i Mehamn?

Her nevnte jeg at det kan være steder, aktiviteter, verdier, muligheter eller konkrete arrangementer som eksempler for å sette tankevirksomheten i gang hos deltakerne.

Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
<ul style="list-style-type: none"><li>- Å være noen i en sammenheng</li><li>- Nærhet til naturen: jakt og fiske, gå på ski fra eget hus</li><li>- Frihet: til å gå hvor man vil når man vil</li><li>- Korte avstander, lite bortkasta tid og penger til forflytning</li><li>- Stor mulighet til medvirkning, deltakelse i prosesser,</li><li>- God plass</li><li>- Alle kjenner alle</li><li>- Åpenhet</li><li>- Hjelpsomhet</li><li>- Trygghet</li><li>- Sosialt</li><li>- Inkluderende</li><li>- Bolystuka</li><li>- Ganske mange butikker til å være et så lite sted</li><li>- Fjellsturenn</li><li>- Lag og foreninger: revy, idrett</li><li>- Festival</li><li>- Kontraster (vær, sesonger, årstider)</li><li>- Midnattssol</li><li>- Unge har flyttet hjem</li><li>- Folkan</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Lite korona</li><li>- Folkan</li><li>- Natur</li><li>- Festival</li><li>- Friluftsliv</li><li>- Nærhet til havet</li><li>- Været</li><li>- Fritidstilbud</li><li>- Kommunikasjon/flyplass</li><li>- Billige hus</li><li>- Trygt for barn</li><li>- Humor</li><li>- Veviknesset</li><li>- Uteliv</li><li>- Stedlig eierskap</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Scooterkjøring og scooterløype</li><li>- Festival</li><li>- Messe, Nordkynmessen</li><li>- Revymiljø</li><li>- Sportsfiskemuligheter</li><li>- Folk</li><li>- Nærhet til havet/fiskefelt</li><li>- Basseng</li><li>- Idrettshall</li><li>- Turløyper (mange toppturer)</li><li>- Mange lag og foreninger</li><li>- Ishusvannet (bading, skøyter)</li><li>- Flott torg</li><li>- Fin historie (Vevika, hvaloppørret)</li><li>- Gode beiteforhold for rein</li><li>- Flere isfiskesteder</li><li>- God humor</li><li>- Godt helsetilbud for unge og eldre</li><li>- Gode veier</li><li>- 2 utesteder og 2 restauranter</li><li>- Godt turisttilbud</li><li>- Europas nordligste fastlandspunkt og fiskevær</li><li>- Flyplass</li><li>- Ny, stor butikk</li><li>- Bakeri med kafé</li><li>- Maritimt elektronikkfirma</li><li>- Begravelsesbyrå</li><li>- Fin havn</li><li>- Nye flytebrygger</li><li>- God brøyting av gatene</li><li>- 3 fiskebruk + 1 i Gamvik og 1 i Skjånes</li><li>- Hurtigruten</li><li>- Nissesamling</li></ul>

## Fase 2: Kritikk – Hva er de negative/mindre gode sidene ved å bo i Mehamn?

Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3:
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manglende kultur for å gå på konserter/forestillinger</li> <li>- Forgubbet</li> <li>- Dårlig tilkobling til nett/mobildekning/strøm på hele halvøya</li> <li>- Bygdas utseende: rot, forfall, likegyldighet, regulering fra kommunens side</li> <li>- Manglede strategi &amp; visjoner fra øverste hold</li> <li>- Lite aktivitet for barn og unge</li> <li>- Manglende engasjement fra kvinnen og mannen i gata</li> <li>- Dårlige fasiliteter: idrettshall (dårlig vedlikehold/tilgang), manglende ballbinge, sliten ungdomsklubb</li> <li>- Baksnacking og slarv</li> <li>- Lite variert arbeidsliv</li> <li>- Lite kulturtilbud</li> <li>- Feilslått boligpolitikk</li> <li>- Dyre flypriser</li> <li>- Lange avstander til «resten av landet», dyrt å reise på ferie</li> <li>- Dårlige somre 😊</li> <li>- Dårlig økonomi/økonomisk styring</li> <li>- Fastgrodde holdninger</li> <li>- Sneversynthet</li> <li>- Navlebeskuende</li> <li>- Manglende skoletilbud</li> <li>- Belastende helsereiser</li> <li>- Dårlig vedlikeholdte veier</li> <li>- For dårlig psykiatritilbud</li> <li>- Ansvarsfraskrivelse</li> <li>- Vanskelig å få rekruttert folk med kompetanse i viktige stillinger</li> <li>- Dugnadsånden er borte</li> <li>- Kjedelig å være singel</li> <li>- Alkohol- og ruskultur</li> <li>- Manglende kompetanse, se de store sammenhengene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lite fødsler</li> <li>- Lite kvinnfolk i reproduktiv alder</li> <li>- Få unge</li> <li>- Mye forfall, søppel og bilvrak</li> <li>- Polet er i Kjøllefjord</li> <li>- Været</li> <li>- Mye motkrefter</li> <li>- Jantelov</li> <li>- Sårbar</li> <li>- Mangler VGS</li> <li>- Lite variert jobbtilbud</li> <li>- Satser for lite på egne krefter</li> <li>- Lite kompetanse</li> <li>- Dyrt å reise</li> <li>- Dårlige veier</li> <li>- Ikke fotball, badminton og bryting (det har det vært før, egen redigering)</li> <li>- Labert kulturliv</li> <li>- Lite engasjement</li> <li>- Lite framtidsvyer/-strategier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunen mangler nøkkelpersoner, ofte med påfølgende resultat</li> <li>- Dårlig dampskipskai</li> <li>- Lite boligbygging</li> <li>- En del tomme hus</li> <li>- Dårlig korrespondanse ved kolonnetider</li> <li>- Lite ungdom blir igjen i Gamvik kommune</li> <li>- For lite satsing fra GK på ungdom</li> <li>- Eldre brukshus (idrettshall, skole, samfunnshus) som er fyr å drive</li> <li>- Dårlig dybde i havnen</li> <li>- Et par skjemmende bygg i havna, hovedgata</li> <li>- For små båter til store stabile leveranser</li> <li>- Statlige arbeidsplasser er forsvunnet</li> <li>- NAV g GK har for korte åpningstider</li> <li>- Fattig kommune er en stor utfordring</li> <li>- For lite lokal kapital</li> <li>- Manglende VGS, LOSA borte</li> <li>- Mangler næringsplan (visjoner)</li> <li>- Lite varierte arbeidsplasser</li> <li>- Ingen oppdrett på grunn av vern</li> </ul>



### Fase 3: Utopi – Hvordan ser Mehamn ut i en idealverden?

Hvordan ser det ut rent fysisk? Hva gjør folk der?

Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
<p>En liten, velstelt, velorganisert «by»</p> <p>Fysisk miljø:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ryddig og pent</li> <li>- organisert</li> <li>- ansvarlig administrasjon og befolkning</li> </ul> <p>Fasiliteter (som ikke er sårbare for ustabil vær):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- storhall/kulturbygg</li> <li>- samfunnsverksted/ «kompetansebank»</li> <li>- steder å samles</li> <li>- restaurant/kafeer</li> <li>- kino</li> <li>- konserthus/allhus</li> </ul> <p>Annet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- en engasjert befolkning, i alle aldre som er raus, åpne og nysgjerrige</li> <li>- billige flybilletter</li> <li>- at husene våre blir like mye verdt som det koster å bygge dem</li> <li>- tilrettelagt område (Ishusvannet) for fiske og naturopplevelser, også for mennesker med funksjonsnedsettelse</li> <li>- kvoter til å opprettholde helårlig aktivitet på fiskebruk</li> <li>- tilskuddsordninger som gjør det lettere for unge å etablere seg som fiskere</li> <li>- utbedring av havneområdet, havnepromenade</li> <li>- folkehøgskole med hovedfokus på friluftsliv</li> <li>- studiested</li> <li>- rehabiliteringsinstitusjon</li> <li>- statlige arbeidsplasser</li> <li>- fantastisk kulturtilbud med dans, musikk og kunst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fulle hybelhus</li> <li>- Helårs arbeidsplasser i fiske</li> <li>- Kulturhus</li> <li>- Befolkningsøkning til 3600</li> <li>- VGS</li> <li>- Få tilbake fiskerikvotene</li> <li>- Storhavn i Normanset</li> <li>- Flerbrukshall</li> <li>- Konserter</li> <li>- Kjøllefjord som hyttegrend</li> <li>- Båtoppsett med verksted</li> <li>- Egenesentral</li> <li>- Større havgående flåte</li> <li>- Beskatning av springer og kval</li> <li>- Rehabiliteringssenter</li> <li>- Spritfabrikk</li> <li>- Sykepleie og jordmorutdanning</li> </ul>	<p>1: Glassvegger rundt torget som gir mulighet for å etablere større aktivitet i dårlig vær</p> <p>2: Spaanlegg/hotell på Vevikneset</p> <p>2: Rehabiliteringssenter for rike personer sørfra (koblet til punktet over)</p> <p>3: Forlenget flyplass pga tursimesatsing og frakt av fersk fisk</p> <p>4: Flere offentlige arbeidsplasser</p> <p>5: Stort anlegg for skatere og motorsykelcross for ungdom</p> <p>5: Gokartbane</p> <p>5: Stor bowlinghall</p> <p>5: Alpinbakke med heis</p> <p>5: Storhotell</p> <p>6: Store båter som leverer ferskfisk til industri</p> <p>7: Stort frysehotell</p> <p>8: Undersjøisk restaurant på Slettnes</p> <p>9: Ønsker oss 10-20 år tilbake, mange unge og store klasser på skolen</p> <p>Lokaler for fjernarbeidsplasser (data, IT)</p>



#### Fase 4: Implementering – Hva må til for å komme nærmere realisering av utopien?

Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penger</li> <li>- Folk med kompetanse i ledende stillinger</li> <li>- Befolkning av en viss størrelse</li> <li>- En forståelse av distriktenes betydning i samfunnet – fra sentralt hold. Nasjonale forskrifter passer ikke overalt!</li> <li>- Bevisstgjøring og ansvarliggjøring av befolkningen</li> <li>- Gjøre Mehamn attraktiv for folk: snakke fram oss selv, engasjere oss for å forbedre samfunnet</li> <li>- Sentralpolitisk forståelse for HELE landet</li> <li>- Strategi og planverk i bunnen, som utgangspunkt for alt vi gjør for å utvikle samfunnet vårt</li> <li>- Skape stolthet/eierskapsfølelse innad i bygda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De økonomiske forutsetningene må bedres</li> <li>- Det må utarbeides planer som må følges</li> <li>- Fiskeripolitikk må endres drastisk, noe riksrevisjonens rapport viser</li> <li>- Det må en holdningsendring til. Vi må jobbe sammen.</li> <li>- Vi må legge til rette for alternative arbeidsplasser</li> <li>- Befolkning, næringsliv og politikk må jobbe mot et felles mål</li> </ul>	<p>1: selge veggen bit for bit til: næringsliv, foreninger, offentlige og private støtteordninger. Alle får sitt navn synliggjort i ett av hjørnene.</p> <p>2: større investorer innen helse/hotell/spa.</p> <p>3: Behovet må dokumenteres i en kost/nytte-analyse</p> <p>4: politisk endring som stopper sentralisering</p> <p>5: Legge opp strategi for innhenting av midler for å realisere en storhall. Banker, fond, tippemidler, idrettsforbund må involveres.</p> <p>6: fiskeripolitikken må endres</p> <p>7: Ta en del av kaka som lagres i Norge</p> <p>8: Starte med vernemyndighetene – stort potensiale for investorer</p> <p>9: Aktiv rekruttering og satsing på lokal ungdom gjennom oppvekst og utdanning for å få dem tilbake</p>

## Vedlegg 4: Intervjuguide

### Intervjuguide – lokalpolitiker

#### Introduksjon av prosjektet, samtykkeerklæring

#### intro:

- Hva preger utviklinga i Gamvik kommune og Mehamn spesielt, hva er de store linjene?

#### Så:

- Hvilke overordna strategier har kommunen for utvikling i de kommende årene? (kommuneplanens samfunnsdel)
- Hvilken rolle har fiskeri i kommunen?
  - o Har du noen formening om hvordan fiskerinæringens rolle har endra seg over tid, eller hvilken retning den er på vei? Hva kjennetegner fiskerinæringa nå?
- Hvilke utfordringer og konflikter knyttet til fiskeri er til stede i dag?
  - o Kan du gi en oversikt over meningslandskapet i kommunen knytta til fiskeri?
- Hva kjennetegner fiskerisektoren i Gamvik kommune og Mehamn nå?
  - o Hentyde til nasjonal forvaltningspolitikk og riksrevisjonens rapport dersom det ikke kommer opp.
- Hvordan mener du dette står i lys av et bærekraftsperspektiv?
  - o Åpne opp om økologiske, sosiale og økonomiske aspekter. Eventuelt problematisere begrepet ytterligere
- Nasjonal forvaltningspolitikk har påvirkning lokalt i Mehamn og alle andre kystsamfunn som er knytta til denne ressursen (da tenker jeg primært på torsk). Mener du lokale interesser bevares i dagens politikk, mtp på kvotefordelingen?
- Gjennom hvilke kanaler og institusjoner kan kommunen fremme sitt perspektiv på fiskeri for å sikre lokale verdier og ønsker for næringen?
- Hvilke grep innen fiskeriforvaltninga hadde du ønsket for å sikre en robust næring her?
- Er det andre faktorer utenfor lokalsamfunnet som har påvirkning på det lokalpolitiske handlingsrommet?
- Ren ønsketenkning: hvordan ser du for deg fremtidens Mehamn?
  - o Hvordan ser fiskeriet ut her?
  - o (Forskjell på projeksjon og utopi)

## Vedlegg 5: Samtykkeerklæring

### Informasjonsskriv og egenerklæring til prosjektdeltaker

Du er nå i ferd med å ta del i et studentprosjekt om fiskeriforvaltning og stedsutvikling. Prosjektet utføres av masterstudent Ronya Reitan Solberg og er godkjent av Institutt for geografi ved Universitetet i Bergen v/ veileder for prosjektet Knut Hidle. Informasjonen du oppgir vil kun bli brukt i forbindelse med oppgaven og vil oppbevares uten identifikasjon som gjør at informasjonen kan knyttes direkte til deg. Om du innehar et offentlig embete vil dette kunne vises til og muliggjøre identifikasjon. Informasjonen vil innhentes, lagres og analyseres av studenten selv, men vil drøftes i samråd med veileder. Den vil slettes så snart oppgaven leveres og senest innen utgangen av 2021. Dersom du ønsker å trekke deg, eller det er noe du ønsker å endre eller fjerne fra datainnsamlingen, ta kontakt med Ronya på 99397450 eller [rso038@uib.no](mailto:rso038@uib.no).

Jeg bekrefter at jeg har lest og forstått informasjonen gitt over og fått muligheten til å stille spørsmål, og samtykker i at informasjonen jeg oppgir kan brukes til formålet beskrevet over.

Signatur og dato:

-----