

Iben Nathan og Tove Enggrob Boon

Community forestry i Cambodja. Om netværksstyring og statens rolle

Community forestry handler om at give lokale befolkningsgrupper ansvar og rettigheder i forbindelse med styring af skov, og er derfor et godt eksempel på *co-governance*, som der er megen fokus på i debatten om de nye styringsformer. Der kan anføres mange gode grunde til at afprøve og udbrede *community forestry* som styringsform i den cambodjanske skovsektor, men også til at tage skridtet fuldt ud væk fra statslig styring hen imod netværksstyring. I denne proces opstår der imidlertid et dilemma: Mange af de problemer, skovbrugergrupperne i Cambodja står over for, er forårsaget af staten, eller kan kun løses inden for rammerne af et velfungerende statsligt hierarki. Med andre ord vil netværksstyring næppe kunne fungere optimalt uden et velfungerende statsligt hierarki, men samtidig er det svært at se, hvordan en svag stat skal kunne løse problemer, den selv er en del af.

Introduktion

Denne artikel tager udgangspunkt i *community forestry* i Cambodja. *Community forestry* er et godt eksempel på *co-governance*, som der er megen fokus på i debatten om de nye styringsformer. *Community forestry* handler netop om at give lokale befolkningsgrupper ansvar og rettigheder i forbindelse med styringen af skovsektoren. Samtidig er den cambodjanske skovsektor velegnet til at tydeliggøre nogle af de dilemmaer, som rejser sig i forbindelse med introduktionen af de nye styringsformer i en svag stat. Med udgangspunkt i teori om *co-governance* i naturressourcesektoren og i Cambodjas historiske situation, argumenteres der i artiklen først for det betimelige i at udbrede og afprøve *community forestry* som styringsform i den cambodjanske kontekst og endda for at tage skridtet fuldt ud væk fra det statslige hierarki hen imod netværksstyring. Derefter argumenteres der for nødvendigheden af at fokusere på statens rolle i denne proces. Dermed peges der samtidig på et af de hoveddilemmaer, der opstår i spændingsfeltet mellem gamle og nye styringsformer i den cambodjanske skovsektor: Mange af de problemer, skovbrugergrupperne¹ står over for, er nemlig skabt af staten eller er af en sådan karakter, at de kun kan løses af staten. Imidlertid er det tvivlsomt, om en svag stat kan løse problemer, som den selv er en del af, og om velfungerende netværksstyring kan finde sted uden et velfungerende statsligt hierarki.

Co-governance og statens rolle i debatten om de nye styringsformer og naturressourceforvaltning i ulandene?

I løbet af 1990'erne er „nye“ styringsformer ved at afløse „gamle“. Det skyldes ikke mindst, at der er opstået mange nye problemer som følge af globalise-

ringen, herunder klimaproblemerne, som har medført, at internationale organisationer sætter dagsordenen for nationalstatslige tiltag i en udstrækning, som næppe tidligere er set. Denne udvikling har samtidig medført stigende fokus på inddragelse af borgeren som en vigtig aktør i opnåelsen af samfundets målsætninger gennem decentralisering og *co-governance* (Havnevik et al., 2006). I disse to samtidige tendenser (globalisering og decentralisering/*co-governance*) er nye partnerskaber opstået, og nye aktører er kommet på banen, herunder internationale og transnationale institutioner, lokalvalgte råd, styringsnetværk og offentlig-private partnerskaber. Det betyder, at staten i teorien ses som blot én ud af mange aktører, omend en meget vigtig en af slagsen (Cheema et al., 2007).

Som anført af Kjær og Bureau (dette nummer af *politica*) er dette blandt andet blevet fortolket som en udvikling væk fra overvejende hierarkiske styringsformer hen imod mangfoldige nye styringsformer, herunder netværksstyring. Hierarki forstås her som en styringsform, der ideelt set sikrer effektivitet gennem bureaukrati og demokrati gennem valgte parlamenter. Styreformen adskiller klart politik og administration, og magten er synlig og mulig at placere centralt. Statens rolle i det idealtypiske hierarki er at vejlede, styre og kontrollere (Kjær og Bureau, dette nummer). Netværksbaserede styringsformer forstås som „mere eller mindre faste og stabile sammenknytninger af en række private, halvoffentlige og offentlige aktører, der i kraft af deres institutionelt medierede samspil bidrager til samfundsstyringen. Styringsnetværk kan være formelle og initierede fra oven, eller de kan være uformelle og selvgroende fra neden“ (Sørensen og Torfing, 2005:). Som styringsform er netværk endvidere kendetegnet ved tendensen til at sikre effektivitet gennem deltagelse og demokrati gennem deliberation og partnerskab, samt ved at magten er fragmenteret, og/eller delt i konsensuskabende netværk. I netværksstyring anses statens rolle ideelt set for at være faciliterende (Kjær og Bureau, dette nummer af *politica*).

De nye styringsformer har givet anledning til mange nye spørgsmål. Disse spørgsmål antager forskellig karakter afhængigt af, hvilken empirisk kontekst de retter sig mod. I forhold til vestlige lande har spørgsmålene fx været, hvilke implikationer de har for demokrati og effektiv forvaltning (Pierre, 2000; Sørensen og Torfing, 2005). I den internationale udviklingsdebat stilles der også spørgsmål om, hvilken betydning de nye styringsformer har for demokrati og effektivitet. Her er debatten dog helt overvejende præget af en normativ sammenkædning af *co-governance* med god regeringsførelse. Det gælder ikke mindst i den specifikke del af den internationale udviklingsdebat, der drejer sig om naturressourceforvaltning i ulandene.

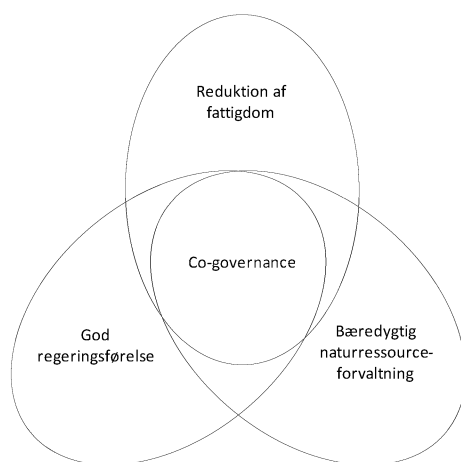
Gennem de seneste årtier har der været flere paradigmeskift i den internationale udviklingsdebat, der har ledt til øget fokus på *co-governance* og god

regeringsførelse. I 1970'erne var det moderniseringsteoriene med deres anbefalinger af centraliseret planlægning og regeringsførelse, der dominerede debatten. I 1980'erne var der fokus på markedet som alternativ til staten, blandt andet som følge af Verdensbankens strukturtilpasningsprogrammer. Hen imod slutningen af 1980'erne blev der igen fokus på statens rolle, denne gang i form af at skabe rammerne for udviklingen, fx ved at facilitere markedet gennem effektiv lovgivning eller på anden måde ved at sikre god regeringsførelse (Hydén, 2007; Cheema et al., 2007; Shah og Shah, 2006).

I en rapport fra 1989 understregede Verdensbanken således, at privatsektorinitiativer og markedsmekanismer må gå hånd i hånd med god regeringsførelse. Rapporten definerede god regeringsførelse som effektiv offentlig service i kombination med et velfungerende juridisk system, en administration, som effektivt kan blive stillet til regnskab af befolkningen, og en øget vægt på udvikling nedefra ved at sikre inddragelse af den almindelige borger i regeringsførelsen (World Bank, 1989). I løbet af de følgende årtier har donorerne da også i stigende grad fokuseret på god regeringsførelse som et væsentligt element i deres udviklingspolitik (Se fx Danida, 2004).

I den internationale debat om naturressourceforvaltning i ulandene kom begreber som god regeringsførelse og *co-governance* højt på dagsordenen med Rio deklARATIONEN, Agenda 21 og FN's Milleniumerklæring (FN, 1992, 1993, 2000). Disse erklæringer fastslår, at det er nødvendigt at fremme de fattige befolkningsgruppers deltagelse i forvaltningen af naturressourcerne for at fremme demokratiet, men i særdeleshed også med henblik på at opnå den kombinerede målsætning om god regeringsførelse, reduktion af fattigdom

Figur 1: De tre målsætninger for *co-governance* i naturressourcesektoren
Kilde: Danida (2007).



og bæredygtighed i forvaltningen af naturressourcerne (Danida, 2007). Sammenkædningen af co-governance med disse tre målsætninger er illustreret i figur 1.

Den sammenkædning, der i teorien foretages mellem *co-governance*, god regeringsførelse, fattigdomsorientering og bæredygtighed, hviler på forskellige argumenter. Blandt de mest grundlæggende argumenter er, at det på den ene side er de fattigste befolkningsgrupper, der er mest afhængige af adgang til naturressourcerne, og at det derfor er vigtigt at sikre disse befolkningsgruppers adgang hertil (Borrini-Feyerabend et al., 2004; Hopley, 1996; Danida, 2007). På den anden side fremhæves det også, at de lokale befolkningsgrupper er bedre til at forvalte ressourcerne på en bæredygtig måde, end fx ansatte i et centralt ministerium vil være. Dette argument får styrke, især hvis der skabes en klar sammenhæng mellem det at tage ansvaret for ressourcen, og det at få lov til at udnytte den. Det vil sige, at hvis de lokale får noget ud af at beskytte naturressourcen mod overudnyttelse, så vil der alt andet lige skabes et lokalt medejerskab og en ansvarsfølelse for naturressourcen (Chambers, 1994; Ostrom, 2003). Et tredje vigtigt argument er, at inddragelse af borgerne er en vigtig forudsætning for, at myndighederne kan stilles til regnskab i forbindelse med beslutnings- og implementeringsprocesserne og dermed forbedre kvaliteten og effektiviteten af disse processer gennem god regeringsførelse (ADB, 1995).

Ikke mindst siden Rio har de internationale organisationer, donorer og NGO'er i stigende grad presset på for at få udviklingslandene til at indføre decentralisering og *co-governance*, og mange ulande, herunder Cambodja, har da også rent faktisk forsøgt at imødekomme opfordringerne fx ved at introducere *co-governance* i skovsektoren i form af *community forestry*.²

Community forestry som eksempel på *co-governance*: Hvordan inddrages borgerne, og hvad er statens rolle?

Co-governance i naturressourcesektoren, herunder *community forestry*, er blevet defineret som et partnerskab, gennem hvilket to eller flere aktører kollektivt forhandler og indgår aftaler om, garanterer og implementerer en fair fordeling af styringsfunktioner, rettigheder og ansvarsområder i forhold til et velafgrænset sæt af naturressourcer fx skov (Borrini-Feyerabend et al., 2004). I den forstand er *community forestry* et godt eksempel på *co-governance*.

I teorien handler *community forestry* ofte om forskellige måder, hvorpå staten kan dele rettigheder og ansvar for forvaltning af skov med lokale befolkningsgrupper. I den ene ende af skalaen deltager lokalbefolkningen i beskyttelse af skov uden egentlig at blive involveret i planlægningen eller styringen af disse ressourcer. I denne forståelse kan *community forestry* bedst ses som en del af et statsligt hierarki. I den anden ende af skalaen finder man

modeller, hvor staten overdrager alle rettigheder og pligter til lokale befolkningsgrupper, herunder rettighederne til at udnytte ressourcen direkte eller indirekte gennem opkrævning af skat og til selv at definere reglerne for området, gruppen og dens aktiviteter. I denne forståelse er *community forestry* nærmere en form for netværksstyring. Ind imellem disse to yderpunkter for statslig involvering findes der forskellige modeller, fx hvor repræsentanter for staten sammen med repræsentanter for lokalsamfundene indgår et „ligeligt“ partnerskab omkring det at forvalte et stykke statsejet skov, eller hvor skovbrugergrupperne bliver knyttet til demokratisk valgte landsbyråd, der kun delvist indgår i et statsligt hierarki. Eksempler på forskellige grader af statslig involvering og borgerinddragelse fremgår af tabel 1.

I praksis har *community forestry* som oftest været designet som led i en parlamentarisk styringskæde, hvor det nationale skovbrugsministerium fungerer som statens repræsentant. Selvom der har været eksempler på, at *community forestry* i denne form har fungeret relativt godt, fx i Nepal (Danida, 2007), er der i de senere år opstået en intens debat om, hvordan man sikrer, at lokale brugergrupper bliver så uafhængige af staten som muligt, eller hvordan man i det mindste får afkoblet *community forestry*-initiativerne fra det traditionelle statslige hierarki og i stedet får dem koblet op på eksisterende lokaldemokratiske strukturer. Baggrunden er blandt andet erkendelsen af, at et partnerskab mellem et statsligt hierarki som skovadministrationen og brugergrupper bestående af fattige mennesker i realiteten sjældent bygger på lighed eller fremmer interessebaseret deltagelse, men snarere må opfattes som endnu en hierarkisk struktur (Eversole, dette nummer af *politica*).

I denne nyere debat fremhæves det som en forudsætning for effektiv naturressourceforvaltning, at lokale kollektive institutioner får meget vide selvstændige beføjelser i forhold til naturressourcerne (Ostrom, 2003; Ribot, 2003, 2004). Der lægges her ofte vægt på selvstændige beføjelser i forhold til at udforme, effektuere og sanktionere regler om rettigheder, pligter og indtægter i forhold til naturressourcen (Ostrom, 1999; Agrawal og Gibson, 1999). Klarest udtrykkes behovet for autonomi formentlig af Ribot (2003, 2004), som på grundlag af en omfattende gennemgang af forskellige studier af decentraliseret naturressourceforvaltning i Afrika argumenterer for, at hvis decentralisering skal resultere i effektiv og ligelig forvaltning af naturressourcerne, så må repræsentanter for lokalbefolkningen have vidtgående selvstændige beføjelser over naturressourceforvaltningen. Samtidig skal lokalbefolkningen effektivt kunne stille repræsentanterne til regnskab for den måde, hvorpå naturressourcen forvaltes.³

De internationale udviklingsorganisationer er da også begyndt at lægge pres på udviklingslandene for at få flyttet naturressourceforvaltningen væk fra det traditionelle hierarki og over til mere demokratiske styringsformer.

Table 1. Eksempler på forskellige modeller for borgerinddragelse og for statens rolle i *community forestry*

	Grad af uafhængighed af staten	Beskrivelse	Eksempel
Hierarki	<i>Community forestry</i> som underordnet det statslige hierarki	Skovbrugergrupper følger embedsmænds instrukser i forhold til skoven, har ingen nævneværdig indflydelse på, hvad disse instrukser går ud på	Idealtype
	<i>Community forestry</i> som »partnerskab«	Embedsmænd indgår mere eller mindre ligeligt partnerskab med skovbrugergrupper. Begge parter har selvstændige rettigheder og pligter i forhold til skoven	<i>Forest User Groups</i> i Nepal (Hobley, 1996), <i>Joint Forest Management</i> i Indien (Sundar, 2001) og <i>Joint Forest Management</i> i Tanzania (Blomley og Ramadhani, 2006)
Netværk	<i>Community forestry</i> i en <i>devolved</i> kontekst	Lokalvalgte skovbrugergrupper har høj grad af autonomi i forhold til staten og/eller indgår som underudvalg til demokratisk valgte lokalråd som fx landsbyråd eller kommunalråd, som er delvist uafhængige af det statslige hierarki, og/eller skovbrugergrupperne er identiske med disse råd	Kommunalforvaltet skov i Bolivia (Larson, 2003), <i>Community Based Forest Management</i> i Tanzania (Blomley og Ramadhani, 2006)
	<i>Community forestry</i> som uafhængige, selvstyrende netværk	Alle pligter og rettigheder i forhold til skoven er overført til skovbrugergrupperne, som forvalter skoven uafhængigt af eksterne institutioner	Idealtype (fx Ostrom, 1999)

Note: Oversigten er delvist inspireret af Hobleys deltagelsestypologi (1996) og sondringen mellem to typer af *community-* baseret naturressource forvaltning i Danida (2007).

Samtidig er det blevet observeret, at der er et grundlæggende dilemma mellem på den ene side det internationale samfunds krav om deltagelse og *co-governance* med vidtgående beføjelser til lokalbefolkningerne og om netværksstyring som en nødvendig forudsætning for effektiv skovforvaltning, og på den anden side nationale og lokale magtstrukturer og statslige hierarkier, som kan hindre, at de nye forvaltningsformer får den ønskede effekt ikke mindst i svage stater (Hydén, 2007; Boesen og Kjær, 2006; Kjær, 2004).

Community forestry i Cambodja er et godt eksempel på, hvorledes disse dilemmaer kommer til udtryk i praksis. På den ene side er der et indlysende behov for at vægte *co-governance*, herunder at opgradere og institutionalisere *community forestry* som netværksstyringsform i skovsektoren i Cambodja. På den anden side er de problemer, skovbrugergrupperne står over for i forhold til forvaltning af skov, af en karakter, der kun kan løses af staten, da mange af disse problemer blandt andet grunder sig i den måde, staten fungerer – eller snarere ikke fungerer – på. Men kan en svag stat løse problemer, som den selv er en del af? Og er forudsætningerne for velfungerende netværksstyring i virkeligheden et velfungerende statsligt hierarki?

Hvorfor er det vigtigt at opgradere og institutionalisere *community forestry* i Cambodja?

Dette afsnit argumenterer for vigtigheden af at opgradere og institutionalisere *community forestry* som styringsform i Cambodjas skovsektor. Udgangspunktet er (1) et kort historisk tilbageblik på den politiske og økonomiske betydning af skoven i Cambodja og på de styringsformer, der hidtil har domineret skovsektoren; samt (2) de erfaringer, man indtil nu har gjort sig med *co-governance* i skovsektoren i Cambodja. I forbindelse hermed vil vi komme ind på, hvor på skalaen mellem hierarki og netværk *community forestry* i Cambodja befinder sig.

Hvilken rolle har skoven historisk spillet i Cambodja, og hvilke styringsformer har domineret skovsektoren?

I Cambodja udgør skovdækket ca. 58 pct. af det samlede areal svarende til ca. 10 millioner ha (FAO, 2005), men skoven skrumper ind, og degraderes med stor hast, uden at dette kommer de fattige befolkningsgrupper til gode. Det er et alvorligt problem ikke mindst for den tredjedel af befolkningen, der anslås at afhænge af skoven og dens produkter (IFSR, 2004; World Bank, 2006). Det er især de fattigste dele af befolkningen, der bruger skoven til at sikre sig et levegrundlag, og som sikkerhedsnet i forbindelse med økonomiske kriser (Heov et al., 2006a).

Afskovningen tog først rigtig fart i 1990'erne, da store internationale koncessionsfirmaer fik adgang til Cambodjas skove. Indtil slutningen af 1970'erne

havde afskovningsraten ligget nogenlunde konstant på under 0,5 pct. Dette på trods af, at store dele af skoven især langs grænsen til Vietnam blev ødelagt under de amerikanske bombeoffensiver i begyndelsen af 1970'erne, og på trods af, at Khmer Rouge-regimet i sidste halvdel af 1970'erne indledte rydning af store skovområder for at omlægge skoven til landbrug. Eksport af tømmer forblev imidlertid på et lavt niveau (Billon, 2000; Ashwell et al., 2004; McKenney et al., 2004). Under den vietnamesiske besættelse af Cambodja fra 1979 til 1989 øgedes afskovningsraten til 1 pct. Det skyldtes især fældning af skov langs hovedvejene for at forhindre modoprør og „indhegningen“ af grænsen til Thailand („K5“ også kaldet *bamboo wall*-projektet) samt eksport af tømmer til Vietnam.

Vietnameserne trak sig ud af Cambodja i 1989, og i 1991 underskrev de fire største politiske fraktioner i Cambodja, herunder Khmer Rouge, fredsftalerne i Paris. Der blev afholdt parlamentsvalg under UNCTAD i 1993. Valgene førte til dannelsen af en koalitionsregering bestående af det cambodjanske „People's Party“ og partiet FUNCINPEC (Blunt og Turner, 2005; Kato et al., 2000). En ny grundlov definerede Cambodja som et liberalt demokrati med flertalsstyre og tredeling af magten. Gennem grundloven indførte Cambodja desuden markedsøkonomi og privat ejendomsret. Siden da er internationale investeringer og bistandshjælp steget nogenlunde støt (Kato et al., 2000). Med til billedet af udviklingen i Cambodja i denne periode hører, at Khmer Rouge blev erklæret lovløs i 1994, men at bevægelsens tilhængere fortsat kontrollerede dele af Cambodja helt op til 1998 (Chandler, 2003).

Op gennem 1990'erne var tømmer en af hovedindtægtskilderne for den nye regering, der med Verdensbankens billigelse solgte skovkoncessioner til 20 udenlandske og nationale foretagender, herunder til det cambodjanske militær. Koncessionerne omfattede 65 pct. af al skov i Cambodja og blev således den dominerende form for skovforvaltning i landet. I mange tilfælde brugte koncessionsfirmaerne ulovlige underentrepriser, så de kunne hente tømmer i områder, der endnu ikke var udliciterede, og mange steder blev lokalbefolkningen forhindret i at få adgang til skoven. I denne periode øgedes afskovningsraten til 1,7 pct. årligt (Ashwell et al., 2004; Billon, 2000; McKenney et al., 2004), uden at det førte til signifikante forbedringer for de fattige befolkningsgrupper.⁴

I løbet af 1990'erne øgedes donorernes utilfredshed med situationen i skovsektoren, som de anså for en trussel mod udvikling og stabilitet i Cambodja (Billon, 2000). I 1998 trak regeringen tilladelserne tilbage for 16 af koncessionsfirmaerne dels på grund af konstant pres fra donorerne, hvis tilskud på det tidspunkt udgjorde mere end halvdelen af det nationale budget, dels på grund af lave skatteindtægter fra koncessionerne. I december 2001 suspendede regeringen koncessionerne og gennemførte et stop for al skovhugst (Heov et

al., 2006b). De tilbageværende koncessionsindehavere blev pålagt at udvikle skovforvaltningsplaner som forudsætning for fortsat hugst, men planerne er ikke blevet godkendt, og endnu har ingen fået regeringens tilladelse til at fortsætte. På denne måde er store skovområder nu formelt set ikke forvaltet hverken af staten, som ejer områderne, af koncessionsindehaverne, som har kontrakt på dem, eller af befolkningen, som har brug for dem.

På trods af, at tømmerhugst i dag er ulovligt, fortsætter skovningen i Cambodja i højt tempo. Der er flere faktorer til forklaring af dette: 1) omlægning af skov til plantagedrift og landbrug, 2) forskellige aktørers illegale aktiviteter, 3) en voksende lokalbefolknings afbrænding af skov med henblik på omlægning til landbrugsjord. Den omfattende fattigdom og afhængighed af naturressourcer blandt befolkningen i landområderne betyder, at der er brug for en ny form for skovforvaltning, der kommer lokalbefolkningen til gode både på kort og langt sigt. Centraliserede styringsformer orienteret mod det internationale marked har spillet fallit både i forhold til målsætningen om bæredygtig skovforvaltning og i forhold til målsætningen om, at udnyttelsen af skoven skal komme de fattige befolkningsgrupper til gode. Derfor er det svært at finde argumenter imod afprøvningen af nye decentraliserede former for skovforvaltning, der inddrager netop de fattigste befolkningsgrupper. Donororganisationer og NGO'er presser på for at få institutionaliseret og udbredt *community forestry* og andre former for *co-governance* i skovsektoren som en løsning på nogle af problemerne (Danida/DFID, 2006; IFSR, 2004).

Hidtidige erfaringer med co-governance i skovsektoren i Cambodja. Hvor på skalaen mellem hierarki og netværk kan community forestry placeres?

Den eneste egentlige form for *co-governance*, der findes i produktionsskovsektoren i Cambodja, er *community forestry*. *Community forestry* har eksisteret i Cambodja siden begyndelsen af 1990'erne, hvor de første projekter blev etableret af internationale NGO'er. I 2006 opgjordes antallet af skovbrugergrupper til i alt 250 (RGC, 2006).⁵ *Community forestry*-projekterne har forudsat, at regeringen har tildelt grupperne et stykke skov, men grupperne har ikke herudover været en del af det statslige hierarki. De har alle fungeret som projekter initieret og støttet af NGO'er og bistandsorganisationer med den hensigt at øge private aktørers deltagelse i styring af skov (RGC, 2006). I den forstand kommer *community forestry* i Cambodja nærmere en netværksstyringsmodel end et hierarki, jf. definitionerne ovenfor. Tilsammen forvaltede *community forestry*-grupperne i 2006 mindre end 1 pct. af det samlede skovareal i Cambodja. Det anslås, at op mod 8,4 millioner hektar af Cambodjas skov er egnet til *community forestry* (Carson et al., 2005). Langt de fleste *community forestry*-projekter er blevet etableret i skovområder, der allerede er degraderede, dvs. har begrænset kommercielt potentiale. Formålet med fler-

tallet af disse projekter har angiveligt været beskyttelse af skoven snarere end aktiv forvaltning, hvor brugergrupperne vil kunne få noget ud af den skov, de tager vare på, har mulighed for at rehabilitere skoven gennem genplantning osv. (McKenney et al., 2004).

Først for ganske nylig er *community forestry* blevet officielt anerkendt både som en del af den cambodjanske regerings strategi for fattigdomsreduktion (RGC, 2003a) og som en del af den nationale strategi for forvaltning af skov. Det skete med vedtagelsen af skovloven i 2002 og med udstedelsen af *community forestry*-forordningen i 2003 (RGC, 2002, 2003b). Ifølge skovloven kan skovbrugergrupper, som har en plan for skoven, søge om regeringens godkendelse gennem skovadministrationen. *Community forestry*-forordningen nævner som et af sine hovedformål, at skovbrugergrupperne skal sættes i stand til at forvalte skovressourcerne med henblik på at forbedre levegrundlaget gennem udnyttelse af skoven og med henblik på at sikre bæredygtighed (RGC, 2003b).

Lovgivningen er imidlertid blevet kritiseret hårdt for ikke at være vidtgående nok i forhold til de principper, der ligger til grund for de internationale anbefalinger af decentralisering og *co-governance*. Kontrollen med skoven ligger nemlig stadig i sidste instans hos skovadministrationen, og dermed har grupperne meget få selvstændige beføjelser (IFSR, 2004). I kapitel 3, paragraf 10, som omhandler skovbrugergruppernes rolle, fastslår *community forestry*-forordningen, at skovbrugergruppernes rolle først og fremmest er at rette sig efter instruktionerne fra skovadministrationen og Landbrugs- og Fiskeriministeriet, hvorunder skovadministrationen hører (RGC, 2003b). Selv efter vedtagelsen af forordningen kører de fleste *community forestry*-projekter stadig som brugergrupper støttet af bistandsorganisationer og NGO'er, da kun få grupper indtil videre har opnået formel godkendelse af regeringen.

Det kan konkluderes, at *community forestry* initiativerne siden 1990 primært har haft karakter af netværksstyring i den forstand, at de har været mere eller mindre afkoblet fra staten. Som det vil fremgå nedenfor, betyder dette dog ikke nødvendigvis, at skovbrugergrupperne har været uafhængige i deres forvaltning af skoven. Men med den nye lovgivning bliver grupperne sandsynligvis bundet så tæt op til det statslige hierarki, at kommandovejen helt overvejende vil gå fra skovadministrationen ned til skovbrugergrupperne. Skovbrugergrupperne vil derfor i højere grad end tidligere blive en integreret del af en hierarkisk styringsform.

Internationale donorer, organisationer og NGO'er, herunder Danida, er begyndt at presse på for at få koblet *community forestry* systemet sammen med demokratisk valgte lokale råd og/eller få overført kompetence inden for skovforvaltningen direkte til disse råd (IFSR, 2004; Danida/DFID, 2006). Det sker både med henvisning til demokratiske principper og med henvisning

til den kombinerede fattigdoms- og bæredygtighedsmålsætning. Anbefalingerne må også ses i lyset af, at Cambodja for nylig har introduceret generelle reformer af det administrative system. Denne proces startede tilbage i 1995 kraftigt støttet af Seila, et program der var finansieret af udenlandske donorer. Programmets hovedformål var at reducere fattigdom (Rusten et al., 2004; Turner, 2002). Den cambodjanske regering implementerede disse reformer i 2001 efter at have vedtaget Lov om administration og styring af kommunerne, og Lov om valg til kommunerne (RGC, 2001a, 2001b). Med disse reformer indførte man for første gang nogensinde valg til kommunalrådene.

Imidlertid er kommunernes kompetence inden for naturressourceforvaltning fortsat ganske begrænset. Ganske vist har kommunalrådene pligt til at beskytte de naturressourcer, der findes inden for deres områder, herunder skov, men de er forhindret i at tage beslutninger om skovforvaltning, medmindre de har fået særlig bemyndigelse hertil af regeringen (Oberndorf, 2004). Dertil kommer alle de mange problemer, kommunerne står over for, herunder små budgetter, problemer med selvstændighed i forhold til provinsniveauet og mangel på veluddannede mennesker, der blandt andet skyldes Khmer Rouges udryddelse af intellektuelle (Blunt og Turner, 2005). Kommunerne nævnes ganske vist i *community forestry*-forordningen, men kan ikke spille nogen selvstændig rolle i forbindelse med skovbrugergrupperne. Sammen med lokale råd på andre niveauer kan kommunerne kun stå til rådighed for skovadministrationen og skovbrugergrupperne fx i forbindelse med oprettelsen af brugergrupper og løsning af konflikter (RGC, 2003b).

Der er med andre ord gode grunde til at fortsætte presset på den cambodjanske regering for i meget højere grad end nu at inddrage borgerne i forvaltningen af skovens ressourcer ved at institutionalisere og „netværksliggøre“ *community forestry*. Det gælder både set i lyset af de historiske erfaringer i skovsektoren, hvor hidtidige styringsformer har spillet fallit, og af det store behov for mere bæredygtig, demokratisk og fattigdomsorienteret skovforvaltning. Hvis et sådant projekt skal lykkes på længere sigt, dvs. uden omfattende støtte fra NGO'er og donorer, er det imidlertid nødvendigt først og fremmest at fokusere på statens rolle og på, hvordan man fremmer et velfungerende statsligt hierarki (se også Danida/DFID, 2006). Det skyldes, at mange af de problemer og dilemmaer, som skovbrugergrupperne konfronteres med, ikke kan løses af lokale grupper alene. De er primært forårsaget af den måde, staten fungerer eller rettere ikke fungerer på.

Hvilke problemer og dilemmaer opstår der i forbindelse med *community forestry* og statens rolle i den cambodjanske skovsektor?
Mens der er mange gode grunde til at institutionalisere *community forestry*

som netværk, er der til gengæld også mange problemer og dilemmaer forbundet med en sådan proces. De problemer, som skovbrugergrupperne i Cambodja står over for, når det gælder forvaltningen af statsejet skov, kan inddeles i to hovedkategorier: mangel på incitament og mangel på redskaber til at løse konflikter med andre aktører, herunder ikke mindst statslige aktører.

Problemet med mangel på incitament i community forestry

Et af de mest påtrængende problemer for skovbrugergrupperne i Cambodja er, at der ikke er nok incitament indbygget i *community forestry*-systemet. Det kommer for det første til udtryk i, at skovbrugergrupperne primært har fået overdraget mindre værdifulde skove, der ikke kan bidrage substantielt til at sikre lokalbefolkningens levegrundlag (Fichtenau et al., 2002; Sunderlin, 2006). For det andet er lokalbefolkningens udnyttelse af skovområderne mange steder begrænset til indsamling af små mængder andre produkter fra skoven end tømmer, herunder især brænde. Det skyldes, at *community forestry*-forordningen har en regel om, at skovbrugergrupper ikke må sælge, forarbejde, eller transportere produkter fra *community forestry*-skoven i de første fem år, efter at grupperne er blevet godkendt af staten. Herefter skal skovbrugergrupperne betale afgifter til staten for de produkter, de høster (McKenney et al., 2004).

For det tredje bliver der mange steder i Cambodja lagt stor vægt på at bevare de nedslidte skovområder, der er overgivet til skovbrugergrupperne, og knap så stor vægt på at sikre de fattige befolkningsgruppers levevilkår. Dette forhold bekræftes af interviews, vi har foretaget i fire lokalsamfund under et feltarbejde i Cambodja i 2006.⁶ De lokale respondenter anså det for skovbrugergruppernes vigtigste opgave at beskytte skoven gennem patruljering: „Vores opgave er at forhindre folk i at fælde træerne. Det er skovbrugergruppen, der organiserer patruljeringen“ (I8, 2006). Ingen af de interviewede skovbrugergrupper anså produkterne fra *community forestry*-skoven som særligt vigtige, fx: „Næ, vi får ikke meget ud af skoven. Vi samler lidt svampe, men vi synes, det er vigtigt at bevare skoven for fremtidige generationers skyld, så derfor beskytter vi den alligevel“ (I8, 2006). De anså enten *community forestry* skoven for ikke at gøre nogen særlig forskel: „*Community forestry* er ikke en byrde for os, vi bruger alligevel kun lidt tid på skoven.“ Eller som noget i retning af en byrde: „Vi har givet de 15 fattigste medlemmer af skovbrugergruppen den opgave at patruljere skoven her, men det er sjældent, at disse familier har tid til at patruljere. Vi mener, det ville være rimeligt, om de kunne få lidt løn for det“ (I10 og I15, 2006). I forlængelse heraf er det i øvrigt blevet observeret, at betaling har været et godt incitament for nogle af skovbrugergrupperne i Danidas projekter (Danida, 2006).

For det fjerde er der, selv når den 5-årige hugstforbudsperiode er ovre,

ikke nogen sikkerhed for, at skovbrugergrupperne kan få udbytte af skoven, i hvert tilfælde ikke så længe grupperne ikke er formelt registrerede. Dertil kommer, at der opstår konflikter som i hvert tilfælde delvist relaterer sig til uklare, usikre eller kortsigtede rettigheder til ressourcen (Vatanak og Leakhena, 2005).

Det kan konkluderes, at der mange steder ikke er substantielle fordele for lokalbefolkningen forbundet med at engagere sig i *community forestry*, og at der heller ikke vil være det i fremtiden, medmindre staten går ind og sikrer det. Men statslige aktører har selv store interesser i de substantielle værdier, som mange skove i Cambodja stadig repræsenterer. Det viser sig blandt andet ved, at statslige aktører selv spiller en rolle i skærpede konflikter om naturressourcerne.

Skærpede konflikter i lokalsamfundene om naturressourcerne involverer statslige aktører – eller er forårsaget af statens manglende evne/vilje til at løse konflikterne

Mange steder i Cambodja opstår der konflikter om naturressourcerne. Konflikterne opstår både mellem lokalsamfundene og magtfulde eksterne aktører og internt i eller mellem lokalsamfundene (Fichtenau et al., 2002; Sunderlin, 2006; USAID, 2004). Hvor statens rolle ideelt set burde være at stoppe konflikterne, bidrager den i stedet til konflikterne, og optræder ikke sjældent selv som aktør i konflikterne.

For det første har skovbrugergrupper og skovafhængige lokalsamfund i Cambodja ofte store problemer med magtfulde udefra kommende aktører. Mest almindelige er konflikterne med militæret, myndighederne, indehavere af statssanktionerede økonomiske koncessioner (fx udenlandske eller nationalt ejede firmaer, der får lov til at omlægge skov til plantagedrift), jordspekulanter, migranter fra andre dele af området, og aktører, der er på ulovlig tømmerhugst. Det sker, at konflikterne udkæmpes med våben (USAID, 2004)

Lokalsamfundenes og herunder skovbrugergruppernes konflikter med militæret skal forstås i lyset af følgende. I Cambodja bruger regeringen ganske vist mere end halvdelen af BNP (1997-tal) til at vedligeholde et overdimensioneret militær (Kato et al., 2000). Alligevel ser soldaterne sig mange steder nødsaget til at supplere deres lave indkomst fx ved at høste produkter fra skoven (I, 2006). For det meste er der ikke meget, et lokalsamfund kan gøre, hvis en militærforlægning eller andre magtfulde eksterne aktører overtager en skov eller dens produkter. Skovbrugergrupperne har ikke autoritet til at arrestere lovbrydere eller på anden måde pacificere dem. Det samme gælder, når andre magtfulde aktører ulovligt tiltager sig jord eller tømmer (Vatanak og Leakhena, 2005).

For det andet har regeringen og militæret gennem mange år været direkte

involveret i ulovlig jordspekulation og illegal hugst i stort omfang (Global Witness, 2001). Den cambodjanske regering er blevet voldsomt kritiseret for dens manglende evne og vilje til at stoppe problemerne i skovsektoren. Plyndringen af skoven er derfor fortsat også længe efter, at der blev sat en stopper for skovkoncessionerne. Millioner af dollars betalt i skatter og afgifter i skovsektoren er aldrig kommet de offentlige kasser til gode, men er forsvundet op i den blå luft (Sunderlin, 2006).

For det tredje er der problemer med økonomiske jordkoncessioner. Det arealmæssige omfang af disse koncessioner, som i øvrigt tilkendes af Landbrugsministeriet, er ganske vist langt mindre, end omfanget var af skovkoncessionerne i 1990'erne, men konflikterne, de skaber med lokalsamfundene, er potentielt mere intense og længerevarende. Indehaverne af de økonomiske koncessioner er ofte forretningsmænd eller statslige embedsmænd, der (privat) omlægger skov til kommercielle plantager (USAID, 2004). Der er desuden konflikt mellem forskellige sæt af lovgivninger, fx jordloven og skovloven (RGC, 2001c, 2002).

For det fjerde er der et stigende antal konflikter om brugen af naturressourcerne imellem og internt i lokalsamfundene. Det stigende antal konflikter skyldes blandt andet forskellige svagheder i lovgivningen, herunder uklar grænsedragning omkring lokalsamfundenes ret til skovområder, utilstrækkelige muligheder for lokalsamfundene til at håndhæve regler imellem og internt i lokalsamfundene, manglende klarhed om ejendomsret og uklare regler i forhold til at købe og sælge jord (Vatanak og Leakhena, 2005)

Med til billedet hører dog også, at mange lokale anser *community forestry* for at være en positiv mulighed. Ud over de begrænsede tilskud til levegrundlaget, som skovbrugergrupperne trods alt kan få fra skoven, håber mange, at de på længere sigt får adgang til mere værdifulde produkter som tømmer (I10, I15, 2006). *Community forestry* indebærer desuden en mulighed for at opnå statsanktoneret ret til et stykke skov. Dette gælder også, selvom denne rettighed er på gruppebasis og begrænset til en periode på 15 år med mulighed for forlængelse (Danida, 2006).

Sidst men ikke mindst er det vigtigt for lokalsamfundene at få mulighed for at blive koblet op med stærke NGO'er og donorer, som også kan bidrage med andre aktiviteter og indtægtskilder. Betydningen heraf understreges af, at CONCERN, en NGO som har støttet mere en tredjedel af alle *community forestry*-initiativer, ser dette som en af de vigtigste erfaringer, de har fået i årenes løb. Af samme grund har CONCERN for nylig skiftet strategi væk fra en *community forestry*-baseret tilgang til en mere integreret tilgang med større vægt på indkomstgenererende aktiviteter i bred forstand (I12, 2006; Danida, 2006). En anden vigtig forventning fra lokalsamfundenes side er, at de gennem kontakten med NGO'en kan opnå støtte til at modgå magtfulde

eksterne aktører. Betydningen af denne støtte kan illustreres med en case, hvor en konflikt med en militær forlægning endte med en retssag, som det pågældende lokalsamfund vandt. Ifølge dem selv skyldtes sejren, at NGO'ens støtte beredte vejen for skovadministrationens opbakning (I13).

Konklusion

På bundlinjen i den cambodianske skovsektor står ikke mindst et stort og påtrængende behov for et velfungerende system af sanktioner og myndighedshåndhævelse. Der er behov for, at der bliver slået hårdt ned på illegale aktiviteter, og for at landbefolkningen sikres basale rettigheder i forhold til naturressourcerne (Marona et al., 2005). Dette er ikke en opgave, der kan løses af svage skovbrugergrupper, uanset om det sker i samarbejde med næsten lige så svage kommunalråd. Udsigterne ser ikke meget bedre ud, selv hvis kommunalrådene opnår større selvstændighed. Opgaven kan kun løses af centralstaten eller af lokale myndigheder i samarbejde med et velfungerende centralstatsligt hierarki. At opgaverne bliver løst, er af altafgørende betydning for, at et effektivt netværksbaseret *community forestry*-system i Cambodja kan institutionaliseres.

Det tydeliggør samtidig et par væsentlige dilemmaer. Således er staten selv årsag til en stor del af de problemer, der skal løses. Det gælder fx i kraft af utilstrækkelig lovgivning, mangel på kontrol med militæret og statslige embedsmænds private involvering i illegale eller „grå“ aktiviteter i værdifuld skov. Det er ikke et bestemt sæt af statslige aktører, der har magten til at udøve kontrol over skoven. Der findes snarere en række miniarenaer for magt og kontrol (Turton, 2004). Eksempelvis udgør skovadministrationen og lokalregeringen to parallelstatslige hierarkier med overlappende kompetencer i forhold til de samme skovområder. Huller i lovgivningen og modstrid mellem forskellige love skaber i sig selv konflikter og spillerum for illegale aktiviteter og arbitrær magtanvendelse. Dertil kommer, at militæret spiller en stor rolle i lokalsamfundet, og at donorerne og NGO'erne har deres egne individuelle dagsordner. Det er derfor ikke hierarkiet, der er hovedproblemet for de nye styringsformer i Cambodja, men snarere, at det eksisterende hierarki fungerer dårligt.

Også i Cambodja forekommer det på baggrund af historien og den nuværende situation ikke alene sympatisk men også helt nødvendigt, at lokalvalgte institutioner som kommunalrådene eller skovbrugergrupper får overdraget vide beføjelser med hensyn til at udforme og gennemføre regler omkring ressourceanvendelse. Samtidig er det svært for ikke at sige umuligt at se, at *co-governance* i naturressourcesektoren vil kunne basere sig på sådanne mere eller mindre løse netværk alene. Dertil er de problemer, som de svage lokalsamfund står over for, alt for massive og alt for generelle. Der er brug for, at

et velfungerende statsligt hierarki skaber det spillerum, der skal til, for at en netværksbaseret lokalforvaltning kan fungere efter hensigten. Ikke mindst derfor er der et stort behov for at fokusere på hierarkiets og centralstatens rolle i debatten om *co-governance* og decentraliseret skovforvaltning.

Noter

1. Ordet skovbrugergrupper anvendes her som dansk synonym for det engelske ord *community forestry groups*. Det danske ord kan dog være misvisende, idet skovbrugergrupper ikke altid har ret til at bruge skoven.
2. Det gælder fx Indien, Nepal, Tanzania, Bolivia, Vietnam, Laos m.fl. Se fx Agrawal og Gibson (2001), Sundar (2001), Hobley (1996), Larson (2003), Sunderlin og Ba (2005), Lund og Nielsen (2006).
3. „Effective environmental decentralisation involves local representative and downwardly accountable authorities who hold significant discretionary powers over natural resources“ (Ribot, 2003)
4. Ifølge FN findes der ikke sikre tal på udviklingen i fattigdomsraten i Cambodja, da målingerne op gennem 1990'erne var usikre pga. problemer med sikkerheden. Det er dog blevet anslået, at andelen af befolkningen, der levede under fattigdomsgrænsen (1 USD om dagen), faldt fra 39 til 36 pct. i perioden fra 1994 til 1997 (FN, 2000).
5. I 2002 blev antallet af skovbrugergrupper opgjort til 228 bestående af 57 initiativer, 404 landsbyer og 415.000 mennesker (3,6 pct. af Cambodjas befolkning). Der var skovbrugergrupper i 18 af Cambodjas 24 provinser, primært i områder domineret af landbrug. På dette tidspunkt blev en fjerdedel af alle eksisterende *community forestry*-projekter støttet gennem FAOs naturressourceforvaltningsprojekt i en enkelt provins, Siem Reap (Fichtenau et al., 2002, Sunderlin, 2006).
6. Feltarbejdet blev udført af forfatterne i samarbejde med ansatte ved the Cambodian Development Resource Institute i Phnom Penh. Feltarbejdet blev udført i to provinser (Pursat og Siem Reap) i maj 2007. Det omfattede interviews og møder med 45 forskellige respondenter herunder repræsentanter for fire skovbrugergrupper, formænd og medlemmer af fire kommunalråd, embedsmænd på provinsniveau, FAO-, Seila- og Danida-ansatte på nationalt niveau og på provinsniveau og med repræsentanter fra to NGO'er med lang tids erfaring med *community forestry* i Cambodja (CONCERN and CFI).

Litteratur

- ADB (1995). „Governance: Sound development management“, *Asian Development Bank Policy Papers, WP-1-95*.
- Agrawal, Arun and Clark C. Gibson (1999). „Enchantment and disenchantment: The role of community in natural resource conservation“, *World Development*, Vol. 27, No. 4, pp. 629-649.
- Ashwell, David, Frank Miller and Ignas Dümmer (2004). „Ecology, forest cover, and quality“, Chapter 1 i *Independent Forest Sector Review*, commissioned by the Joint Coordinating Committee, Phnom Penh, Cambodia: Forest Administration.
- Billon, Philippe Le (2000). „The political ecology of transition in Cambodia 1889-

- 1999: War, peace and forest exploitation“, *Development and Change*, Vol. 31, pp. 785-805.
- Blomley, Tom and H. Ramadhani (2006) „Going to scale with participatory forest management: Early lessons from Tanzania“, *International Forestry Review*, Vol. 8, No. 1, pp. 93-100.
- Blunt, Peter and Mark Turner (2005). „Decentralisation, democracy and development in a post-conflict society: Commune councils in Cambodia“, *Public Administration and Development*, Vol. 25, pp. 75-87.
- Boesen, Nils and Anne Mette Kjær (2006). „Power and politics in weak states: emerging paradigm shift for donors?“, *Forum for Development Studies*, No. 2, pp. 326-340.
- Borrini-Feyerabend, Grazia, Michel Pimbert, Taghi Farvar, Ashish Kothari and Yves Renard (2004). *Sharing power. Learning-by-doing in co-management of natural resources throughout the world*, Cenesta, Teheran: IIED and IUCN/ CEESP/ CMWG.
- Carson, Toby, Hou Kalyan and Srey Marona (2005). „Practicing CBNRM in Cambodia“, pp. 35-55 i Ken Serey Rotha et al. (eds.), *The development of community based natural resource management (CBNRM) in Cambodia. Selected papers on concepts and experiences*, Phnom Penh: CBNRM Learning Initiative.
- Chambers, Robert (1994). „Paradigm shifts and the practice of participatory research and Development“, pp. 30-43 i Nici Nelson and Susan Wright (eds.), *Power and participatory development. Theory and practice*, London: Intermediate Technology Publications.
- Chandler, David (2003). *A history of Cambodia*, Chiang Mai, Thailand: Silkorm Books.
- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli (2007). „From government decentralisation to decentralised governance“, i G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (eds.), *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Danida (2004). *Danida support to good governance. Some issues and challenges regarding analysis and planning*, Copenhagen, Denmark: Technical Advisory Services Good Governance section.
- Danida (2006). *Lessons learned from the natural resource and environment programme. Danida supported NRE programme 2001-2006*, Phnom Penh, Cambodia: Royal Danish Embassy, Danida development cooperation section. December 2006.
- Danida (2007). *Community-based natural resource management*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Danida, technical note 2007.
- Danida/DFID (2006). *Natural resource management and livelihood programme Cambodia*. Programme document 7 April 2006, Phnom Penh, Cambodia: International Development Agency and Department for International Development.
- FAO (2005). *Global forest resources assessment report: Cambodia*, Rome: Food and Agriculture Organization.
- Fichtenau, Jürgen, Ly Chou Beang, Nup Sothea and Dy Sophy (2002). *An assessment of ongoing community forestry initiatives in Cambodia: implications for the development of a forestry extension strategy*, Phnom Penh, Cambodia: Cambodian-German Forestry Project, Department of Forestry and Wildlife, GTZ.
- FN (1992). *Rio Declaration on Environment and Development*. The United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro from 3 to 14 June 1992.
- FN (1993). *Agenda 21: Earth Summit – The United Nations Programme of Action from Rio*.

- FN (2000). *United Nations Millennium Declaration Resolution adopted by the General Assembly 18 September 2000*.
- Global Witness (2001). *The credibility gap – and the need to bridge it. Increasing the pace of forestry reform. A briefing document*, UK: Global Witness.
- Havnevik, Kjell, Tekeste Negash and Atakilte Beyene (2006). „Introduction to rural livelihood and governance Issues“, i Kjell Havnevik, Tekeste Negash and Atakilte Beyene (eds.), *Of global concern. Rural livelihood dynamics and natural resource governance*, SIDA Studies no. 16.
- Heov Kim Sreng, Khlok Bottra, Kasper Hansen and Christian Sloth (2006a). *The value of forest resources to rural livelihoods in Cambodia*, CDRI Policy Brief 2.
- Heov Kim Sreng, Khlok Bottra, Kasper Hansen and Christian Sloth (2006b). *Forest management options in Cambodia*, CDRI Policy Brief 4.
- Hobley, Mary (ed.) (1996). *Participatory forestry: the process of change in India and Nepal, Rural development forestry study guide 3*, London: Rural Development Forestry Network, Overseas Development Institute.
- Hydén, Göran (2007). „Decentralized governance in weak states“, i G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (eds.), *Decentralizing governance. Emerging concepts and practices*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- IFSR (2004). „The forest sector in Cambodia Part I. Policy choices, issues and options“, in Independent forest sector review, commissioned by the Joint Coordinating Committee, Phnom Penh, Cambodia: Forest Administration.
- Kato, Toshiyasu, Jeffrey A. Kaplan, Chan Sophal and Real Sopheap (2000). *Cambodia. Enhancing governance for sustainable development*, Asian Development Bank, Programs Department (West), October.
- Kjær, Anne Mette (2004). *Governance*, London: Polity Press.
- Larson, Anne M. (2003). „Decentralisation and forest management in Latin America: Towards a working model“, *Public Administration and Development*, Vol. 23, pp. 211-226.
- Lund, Jens F. and Øystein J. Nielsen (2006). „The promises of participatory forest management in forest conservation and poverty alleviation: The case of Tanzania“, pp. 201-241 i Hélène Charton and Claire Médard, (eds.), *L’Afrique Orientale*, Paris: Annuaire 2005, L’Harmattan.
- Marona, Srey, Hou Kalyan and Rebecca Kinakin (2005). „Lessons learned from CBNRM“, pp. 175-193 i Ken Serey Rotha et al. (eds.), *The development of community based natural resource management (CBNRM) in Cambodia. Selected papers on concepts and experiences*, Phnom Penh, Cambodia: CBNRM Learning Initiative.
- McKenney, Bruce, Yim Chea, Prom Tola and Tom Evans (2004). *Focusing on Cambodia’s high value forests: livelihoods and management*, Phnom Penh: Cambodia Development Resource Institute and Wildlife Conservation Society.
- Oberndorf, Robert B. (2004). „Law harmonisation in relation to the decentralisation process in Cambodia“, *Working Paper 31*, Phnom Penh: Cambodia Development Resource Institute.
- Ostrom, Elinor (1999). „Self-governance and forest resources“, *Occasional paper no. 20*, Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Ostrom, Elinor (2003). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action, political economy of institutions and decisions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierre, Jon (2000). „Introduction: Understanding governance“, pp. 1-13 i Jon Pierre (ed.), *Debating governance. Authority, steering, and democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- RGC (2001a). *Law on administration of communes (Khum-Sangkat)*, Phnom Penh:

- Royal Government of Cambodia.
- RGC (2001b). *Law on elections of the commune councils*, Phnom Penh: Royal Government of Cambodia.
- RGC (2001c). *The land Law NS/RKM/0801/14*, Phnom Penh: Royal Government of Cambodia, the Forest Administration.
- RGC (2002). *Law on forestry NS/RKM/0802/016*, Phnom Penh: Royal Government of Cambodia, the Forest Administration.
- RGC (2003a). *National poverty reduction strategy*, Phnom Penh: The Royal Government of Cambodia.
- RGC (2003b). *Sub-decree on community forestry management*, Phnom Penh: The Royal Government of Cambodia, the Forest Administration.
- RGC (2006). „National community forestry programme“, draft strategic paper elaborated by the NCFP Taskforce, Phnom Penh: Royal Government of Cambodia, Forest Administration Community Forestry Office.
- Ribot, Jesse C. (2003). *Democratic decentralization of natural resources. Institutionalizing Popular Participation*, Washington DC: World Resources Institute Report.
- Ribot, Jesse C. (2004). *Waiting for democracy – the politics of choice in natural resource decentralization. WRI Report*, Washington DC: World Resources Institute.
- Rusten, Caroline, Kim Sedara, Eng Netra and Pak Kimchoeun (2004). *The challenges of decentralisation design in Cambodia*, Phnom Penh: CDRI.
- Shah, Anwar and Sana Shah (2006). „The new vision of local governance and the evolving roles of local governments“, i A. Shah (ed.), *Local governance in developing countries. Public sector governance and accountability series*, Washington, DC: The World Bank.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005). *Netværksstyring: Fra government til governance*, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Sundar, Nandini (2001). „Is devolution democratization?“, *World Development*, Vol. 29, No. 12, pp. 2007-2023.
- Sunderlin, William D. (2006). „Poverty alleviation through community forestry in Cambodia, Laos, and Vietnam: An assessment of the potential“, *Forest Policy and Economics*, Vol. 8, pp. 386-396.
- Sunderlin, William D. and Huynh Thu Ba (2005). *Poverty alleviation and forests in Vietnam*, CIFOR.
- Turner, Mark (2002). „Whatever happened to deconcentration? Recent initiatives in Cambodia“, *Public Administration and Development*, Vol. 22, pp. 353-364.
- Turton, Cate (2004) „Livelihoods and forest resources“, Chapter 7 i *Independent Forest Sector Review, The Forest Sector in Cambodia*, Phnom Penh: The Forest Administration.
- USAID (2004). *Cambodia. An assessment of forest conflict at the community level*, submitted to: USAID/Cambodia by ARD, Inc.
- Vatanak, Meas Sothun and San Socheat Leakhena (2005). „Community Protected Area Development in Cambodia“, pp. 161-171 i Ken Serey Rotha et al. (eds.), *The development of community based natural resource management (CBNRM) in Cambodia. Selected papers on concepts and experiences*, Phnom Penh, Cambodia: CBNRM Learning Initiative.
- World Bank (1989) *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth. A long-term perspective study*, Washington DC: The World Bank.
- World Bank (2006). *Cambodia halving poverty by 2015? Poverty assessment 2006. East Asia and the Pacific Region Report No. 35213-KH*.

Interviews⁶

- I08 (2006). Interview med skovbrugergruppe i Steung.
- I10 (2006). Interview med medlemmer af kommunalrådet i Svay Lea.
- I12 (2006). Interview med CONCERN manager.
- I13 (2006). Interview med skovbrugergruppe i Krakor.
- I15 (2006). Interview med formand for kommunalrådet i Kampong.