



SINTEF

Rapport

Samisk tradisjonskunnskap om reindrift i arealforvaltningen

RFF Midt-Norge prosjekt 296394

Forfatter(e):

Niels Arvid Sletterød, Vigdis Nygaard og Roald Sand

Rapportnummer:

2022:00294 - Åpen

Oppdragsgiver(e):

RFF Midt-Norge

Rapport

Samisk tradisjonskunnskap om reindrift i arealforvaltningen

RFF Midt-Norge prosjekt 296394

EMNEORDUtbygging,
arealforvaltning, samisk
tradisjonskunnskap og
reindrift**VERSJON**

1.0

DATO

2022-09-30

FORFATTER(E)

Niels Arvid Sletterød, Vigdis Nygaard og Roald Sand

OPPDRAGSGIVER(E)

RFF Midt-Norge

OPPDRAGSGIVERS REFERANSE

296394

PROSJEKTNUMMER

102025247

ANTALL SIDER

45

SAMMENDRAG

Prosjektet har fokusert gjeldende lovpålagte krav til ivaretagelse av reindriftas interesser i kommunale arealforvaltningsprosesser og i kommunale politiske beslutninger om utbygging. Prosjektet har avdekket om vitenskapelig kunnskap og samisk tradisjonskunnskap om reindrift faktisk ble anerkjent og inkludert som likestilte kunnskapsbaser i tre større utbyggingssaker fra Trøndelag. Men først måtte prosjektet avdekke hva etablert forskning på begrepet tradisjonskunnskap innebærer og betyr, og spesielt hva forskningen på samisk tradisjonskunnskap om reindrift kan, bør og skal bety for kommunenes arealforvaltning og for politiske beslutninger om utbygging. Prosjektet finner store kunnskapshull i kommunene om samisk tradisjonskunnskap og mangelfull inkludering i utbyggingssaker.

UTARBEIDET AV

Niels Arvid Sletterød

SIGNATUR



Niels Arvid Sletterød (Oct 3, 2022 15:14 GMT+2)

KONTROLLERT AV

Roald Lysø

SIGNATUR



Roald Lysø (Oct 4, 2022 09:29 GMT+2)

GODKJENT AV

Øyvind Skogvold

SIGNATUR



Historikk

| VERSJON | DATO | VERSJONSBEKRIVELSE |
|---------|------------|--------------------|
| 1.0 | 2022-05-30 | Endelig rapport |

Innholdsfortegnelse

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Forord | 5 |
| 2 | Sammendrag | 7 |
| 2.1 | Bakgrunn | 7 |
| 2.1.1 | Hovedmål og problemstillinger | 7 |
| 2.1.2 | Forskningsstrategi – medforskning | 7 |
| 2.2 | Prosjektets gjennomføring og framdrift | 7 |
| 2.3 | Funn/resultater | 7 |
| 2.4 | Veien videre | 9 |
| 3 | Innledning og bakgrunn | 10 |
| 3.1 | Prosjektets hovedmål og delmål..... | 10 |
| 3.2 | Datakilder og eksempelstudier | 10 |
| 4 | Samisk tradisjonskunnskap | 12 |
| 4.1 | Hva samisk tradisjonskunnskap faktisk er og innebærer av forpliktelser for kommunal arealforvaltning..... | 12 |
| 4.2 | Offentlige dokumenter som forankrer samisk tradisjonskunnskap og reindrifstutøvernes rettigheter | 13 |
| 4.3 | Utvalgte hovedpunkt i Gaup Eira og Sara sitt dokument om reindrifsnæringens erfaringsbaserte kunnskap..... | 18 |
| 5 | De tre eksempelstudiene | 22 |
| 5.1 | Kommunale informanter som er intervjuet..... | 22 |
| 5.2 | Åfjord vindkraftutbygging | 22 |
| 5.3 | Trollheimen | 23 |
| 5.4 | Fjellandsbyen i Skorovatn | 25 |
| 5.4.1 | Oppsummering av fylkesmannens argumenter for innsigelse..... | 26 |
| 6 | Samtaler med reindrifstaktørene | 27 |
| 6.1 | Samtaleguide | 27 |
| 6.2 | Hovedintrykk fra samtaler med reindrifstutøvere..... | 27 |
| 6.3 | Detaljert oppsummering av samtaler med reindrifstutøvere..... | 28 |
| 6.4 | Samlet oppsummering av samtaler med offentlige aktører tilknyttet eksempelstudiene ... | 30 |
| 7 | Relevant forskning fra et nordsamisk område | 32 |
| 7.1 | Forskning på kommunale planprosesser | 32 |
| 7.1.1 | Arbeidet med kommuneplan for Sortland | 33 |
| 7.2 | Blikk for det samiske? | 34 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 7.3 | Kommentarer fra fagdirektør hos Statsforvalteren i Trøndelag | 35 |
| 7.3.1 | Konsultasjon | 35 |
| 8 | Relevant forskning på en kommunal planprosess om vindkraftutbygging i Trøndelag..... | 37 |
| 8.1 | Kopperå i Meråker kommune | 37 |
| 9 | Omorganiseringa av den offentlige forvaltningen av reindrifta | 39 |
| 9.1 | Fra områdestyrer til Statsforvalter | 39 |
| 9.2 | Statsforvalterens og NRL/reindriftnæringas kommentarer til omorganiseringa..... | 39 |
| 10 | Prosjektet "Planfaglig ressurs" | 40 |
| 10.1 | Bakgrunn for og forankring av prosjektet..... | 40 |
| 10.1.1 | Plankonsulentenes hovedoppgaver | 40 |
| 10.2 | Landbruksdirektoratets Rapport nr. 41/2020 - «Styrking av reinbeitedistrikter i arealsaker» | 41 |
| 11 | Konklusjoner | 42 |
| 11.1 | Forståelse og bruk av samisk tradisjonskunnskap | 42 |
| 11.2 | Forskjell på fag og politikk..... | 42 |
| 11.3 | Samiske interesser og medvirkning i planprosesser | 42 |
| 11.4 | De samiske interessenes behov for hjelp og faglig støtte i arealforvaltningssaker..... | 43 |
| 11.5 | Inkludering, anerkjennelse og bruk av samisk tradisjonskunnskap i kommunale arealforvaltningssaker..... | 44 |

1 Forord

Dette er en faglig sluttrapport fra samhandlingsprosjektet "Tradisjonell kunnskap om reindrift i arealforvaltningen" som Regionalt forskningsfond Midt-Norge (nå RFF-Trøndelag) har gitt tilskudd til. Prosjektet ble gjennomført fra høsten 2019 til primo februar 2021.

Utøvende FoU-partner har vært Trøndelag Forskning og Utvikling AS (TFoU nå SINTEF) i samarbeid NORCE Norwegian Research Centre. Statsforvalteren/Fylkesmannen i Trøndelag har vært viktig deltaker for å klarlegge hvem i kommunene og forvaltningen ellers som var aktuelle for intervju, samt for å identifisere viktige offentlige dokumenter i tilknytning til de valgte eksempelstudiene på utbygging. Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL) har vært en slags "oppdragseier" og betydningsfull praksisnær samspillspart. NRL har bistått med å kartlegge og rekruttere næringsutøvere til intervju. SINTEF, NORCE, NRL og Statsforvalteren har sammen vært en kombinasjon av arbeids- og referansegruppe for prosjektet og gjennomført en god del møter. Spesielt har SINTEF hatt god dialog med NRL og Statsforvalteren i flere omganger under prosjektperioden. Alle partene har deltatt i kvalitetssikring av innholdet i foreliggende sluttrapport. På fellesmøtene ble det valgt ut tre eksempelstudier på arealutbygging og -bruk, samt gjort presiseringer på problemstillinger og perspektiv. Det ble også identifisert mulige nøkkeldokumenter i eksempelstudiene, men også klarlagt nøkkelinformanter i den kommunale arealforvaltningen som kunne og burde intervjues. Seniorforsker Roald Sand ved SINTEF har vært administrativt ansvarlig prosjektleder og ledet alle møter i referansegruppen og bidratt sterkt til konseptualisering av prosjektet og dermed innholdet i rapporten.

Innsamling av data, litteratur- og dokumentsøk, intervju og de skriftlige bidragene er i all hovedsak gjort av seniorforsker Niels Arvid Sletterød. Seniorforsker Vigdis Nygaard i NORCE, Ellinor Marita Jåma leder av NRL og Reindriftsdirektør Kjell Kippe fra Statsforvalteren har begge bidratt på ulikt vis og med gode, konkrete innspill og viktige avklaringer. De har også lest utkast til rapport og gitt viktige kommentarer. Seniorforsker Vigdis Nygaard ved NORCE har i kap. 8 i rapporten skrevet et bidrag knyttet til aktuell forskning på arealforvaltning med beslektede problemstillinger i nord-samiske områder, og Statsforvalteren har bidratt med en kommenterende tekst knyttet til noen av de sentrale tema som Nygaard tar opp. SINTEF ved seniorforsker Sletterød har vært faglig ansvarlig for utforming av den endelige sluttrapporten.

Videre har SINTEF fått mange viktig referanser til eller konkrete dokumenter fra NRL og Statsforvalteren som omhandler hva samisk tradisjonskunnskap om reindrift er og dreier seg om, og hvordan slik tradisjonell eller tradisjonskunnskap pålegges inkludert som et saklig bidrag og premiss i arealforvaltning i Norge sett i forhold til faktisk praksis i konkrete og viktige saker. Spesielt gjelder dette for utbyggingssaker som båndlegger og/eller konkurrerer om utmarksarealer som er viktige for reindrifta. Utdrag fra slike viktige offentlige dokumenter og vitenskapelige publikasjoner kanalisert fra NRL og Statsforvalteren er inkludert og drøftet i rapporten.

SINTEF håper prosjektet/rapporten kan bidra til at tradisjonell kunnskap om reindrift blir brukt slikt lovpålegg krever i arealforvaltningen. I ettertid kan en si i forlengelsen av den ferske høyesterettsdommen¹

¹ [Vedtak om konsesjon til vindkraftutbygging på Fosen kjent ugyldig fordi utbyggingen krenker reindriftssamenes rett til kulturutøvelse | Norges Domstoler](#)

om at vindkraftutbygginga på Fosen er kjent ugyldig, at dette er et meget viktig tema og et problemfelt som bør følges opp nøye i nye forsknings- og evalueringsprosjekter.

Samhandlingspartene takkes for et meget godt samarbeid og de har uttrykt interesse for å delta i et eventuelt nytt og mer spisset forskningsprosjekt som bygger på funn, resultater og problematiseringer som er dokumentert og formidlet i denne rapporten.

Forskningsleder Øyvind Skogvold og seniorrådgiver Roald Lysø, begge ved SINTEF Digital, takkes for nitidig, nøye og viktig kvalitetssikring av rapporten.

Niels Arvid Sletterød
Seniorforsker/Dr. Philos

2 Sammendrag

2.1 Bakgrunn

Arealinngrep har stor betydning for hvordan reindrift og samisk kultur utvikler seg videre. Det er derfor en rekke typer krav til ivaretagelse av reindriftnas interesser i arealforvaltningsprosessene. Dette gjelder også kunnskapsgrunnlaget om interessene, som skal inneholde både vitenskapelig kunnskap og det som kalles tradisjonell kunnskap eller erfaringskunnskap. Siden tradisjonell kunnskap kan oppleves mer uklart både i betydning og faktisk bruk i prosessene, ønsket vi i dette prosjektet å se nærmere på hvordan tradisjonell kunnskap om reindrift brukes og skal benyttes som beslutningsgrunnlag i arealforvaltningssaker.

2.1.1 Hovedmål og problemstillinger

Hovedmålet med forprosjektet er å finne ut mer om hvordan tradisjonell kunnskap om reindriftna kan brukes som beslutningsgrunnlag ved interessekonflikter om arealbruken. Hva er status før og etter at områdestyrene ble lagt ned? Hvordan er tradisjonskunnskap blitt behandlet i 3 utbyggingssaker som benyttes som eksempelstudier? Hvordan kan eller bør tradisjonell kunnskap brukes i beslutningsprosessene?

2.1.2 Forskningsstrategi – medforskning

En overordnet forskningsstrategi har vært «medforskning». Dette innebærer at vi har hatt fortløpende dialog og samrefleksjon samarbeidende parter (NRL og Statsforvalteren) hele veien for å kvalitetssikre aktualitet og relevans på kunnskapsutviklingen. Det betyr at medforskerteamet med NRL, Statsforvalteren og SINTEF, sammen har foretatt analyser av relevante og aktuelle praksisnære data og dokumenter. Forskningsstrategien bidrar metodisk til at analyser sikres forankring i medforskernes praksisrelaterte erfaringer og vurderinger. På denne måten er kunnskapen blitt mest mulig brukerorientert og kan lettere implementeres av kommunene i deres arbeid med arealforvaltning der samiske interesser er involvert.

2.2 Prosjektets gjennomføring og framdrift

Prosjektet er i hovedsak gjennomført i tråd med hovedmålet selv om det var flere utfordringer underveis som hindret framdrift i hht prosjektplanen. Viktige perioder i reindriftna må alltid prioriteres av næringsaktørene, samtidig som det ved planlagt oppstart i 2019 var kapasitetsmangel og sykdom hos NRL, har disse to forholdene forsinket prosjektet. Noe ble forsøkt løst med ny kontaktperson hos NRL før jul 2019. Etter jul kom imidlertid Korona-pandemien, og med den manglende samhandling og framdrift. Da det utover høsten endelig ble mindre smitte, fikk vi til flere nødvendige samhandlingsmøter mellom aktørene i prosjektet. Kontakt og samhandling med aktører eksempelvis Nord universitet og fysiske møter med grupper av plansjefer/planfaglig ansvarlige i kommunene, måtte imidlertid utgå. Flere interessante resultater og funn fra prosjektet bør presenteres og diskuteres i slike fora i fortsettelsen.

2.3 Funn/resultater

Det er kommunene som har ansvar for arealforvaltningen, inkludert det å sikre medvirkning fra berørte interesser i kommunale arealplanprosesser og beslutningstaking om arealbruk, inngrep og endringer. Det inkluderer også å kunne løse innsigelser/klager fra særinteresser eller nasjonale organ, f.eks. Statsforvalteren og Sametinget på en kompetent måte.

Forprosjektet konstaterer at samisk tradisjonskunnskap er likestilt med forskningsbasert kunnskap i lovverket, men at det er svært variabelt hvordan og om overhode slik kunnskap blir innhentet og vektlagt i utbyggingssaker som omfatter reinbeiter, men det gjelder også i arealforvaltning generelt og i kommunal arealplanlegging for øvrig der reindriften er interessant på en eller annen måte. Denne situasjonen kan gi en rekke uheldige konsekvenser og skape konfliktfylte prosesser fram mot endelig vedtak om arealinngrep som ofte går på tvers av reindriftenes interesser og argumentasjon. Jevnfør spesielt Høyesteretts kjennelse om ugyldighet for konsesjon gitt for vindkraftutbygginga på Fosen, der reindriften sin argumentasjonen under hele prosessen ikke ble tillagt legitim vekt i noen instanser.

For øvrig har prosjektet avdekket flere bakenforliggende årsaker til varierende og manglende medvirkning og vektlegging av tradisjonell kunnskap i kommunale planprosesser og i politiske beslutninger om arealbruk og utbygging. Det er videre stor variasjon i reindriftnæringens evne og muligheter til medvirkning på storsamfunnets premisser, der reindriftnæringen oftest blir stående alene mot andre interesser selv om man ønsker samme sluttresultat. Ofte opplever næringsutøverne av reindrift stigmatisering av å hevde sine legitime rettigheter i slike saker.

Noen glimt fra Rørosområdet som belyser situasjonen

-I 2009 kunne Dagbladet bringe videre utsagn fra en høringsuttalelse fra Rørosbygdene skogeierlag hvor de bl.a. sa om en navngitt samefamilie at de var *for intelligente til å være del av et urfolk* (Dagbladet 10.mars 2009).

-På et gjerde i Midtre Gauldal som skal skille rein fra innmark ble det i 2016 satt opp en plakat med blant annet trusler om å avlive reinsdyr. Budskapet på plakaten var direkte rettet mot Riast/Hylling Reinbeitedistrikt, og holdt i en meget krass tone. Oppslaget startet med å antyde et forbud mot å bevege seg innenfor gjerdet for reineiere som utfører vedlikehold. Ved manglende vedlikehold som fører til at rein kommer inn på innmarka, vil det bli gitt en tidsfrist på seks timer for å fjerne dyrene, og oppfylles ikke det, varsles det at dyrene vil bli avlivet (Rørosnytt 13.10.2016).

-I tilknytning til Høyesteretts behandling av en erstatningssak for påstått beiteskade av rein på innmark, den såkalte Femundsaken (HR-2018-872-A), uttalte leder i Femund reinbeitedistrikt Inge Even Danielsen på et offentlig møte på Samisk Hus i Oslo i april 2018 at «*det går et brunt belte gjennom Østerdalen og deler av Sør-Trøndelag*».

-I intervju utdypet Danielsen utsagnet med bl.a. eksemplet om at en av gårdbrukerne som reiste sak mot distriktet på spørsmål om hvorfor de ikke kunne søke støtte og sette opp konfliktforebyggende gjerder omkring utsatte innmarksområder hadde svart «*Vi kan ikke gå med på å bygge konfliktforebyggende gjerder, for da vil vi innrømme at dere har rett til å være her*». (Inge Danielsen pers. med. 2018). Slike gjerder kan oppnå 80 prosent offentlig finansiering.

Det er også identifisert et strukturelt hull i arealforvaltningsprosessene etter at områdestyrene ble lagt ned. Det foregår derfor forsøk med egne planfaglige ressurser (stillinger) for reindriften, og disse oppleves som et meget viktig verktøy, og det er interessant å forske nærmere på disse. Ved siden av økt kunnskap om arealforvaltningen i større utbygginger, trengs det også mer forskning og kunnskap om hvordan samiske interesser, tradisjonskunnskap og saklige premisser blir involvert i ulike faser av arealforvaltningsprosessene. Ikke minst er det viktig å dokumentere og forklare når og hvordan samisk tradisjonskunnskap blir vektlagt og inkludert som premiss i politiske beslutninger. Videre om de kommunale plan- og beslutningsprosesser er i samsvar med hvordan staten pålegger via PLB at det skal skje

(legalitetskontroll), og at samisk tradisjonskunnskap om reindrifta faktisk inkluderes som sidestilt med forskningsbasert kunnskap i saksutredning og beslutningstaking.

2.4 Veien videre

Forskningsprosjektet har bidratt til både etablering av samarbeid og gjort viktige funn som bør formidles og forskes videre på. Prosjektet har kommet et stykke på veien til å forstå hva tradisjonskunnskap er og innebærer, samt hvordan og om denne kunnskapen faktisk blir verdsatt og brukt i arealforvaltningen i hht alle offentlige (lov)pålegg om dette. Det er behov for mer praksisnær forskning på slike problemstillinger, og det er høyst relevant å utforme søknad til et hovedprosjekt om dette i RFF Trøndelag.

Et annet relevant tema som bør følges opp med forskning er hvordan stillinger som planfaglig ressurs for de samiske næringsaktørene bidrar til å fylle oppgaver som næringsaktørene selv ikke evner i kombinasjon med at områdestyrene er lagt ned. Stillingen som planfaglig ressurs representerer, slik vi har sett det i prosjektet, en såkalt mellomromsaktør som kan bidra til å fylle strukturelle hull i arealforvaltningsprosessene. Både NFR, RFF og det nye samiske InterReg-programmet Aurora⁵ kan være aktuelle adressater for søknad om støtte til komparativ forskning på disse og tilsvarende stillinger.

⁵ [Aurora 2021-2027 - interreg.no](https://www.interreg.no/)

3 Innledning og bakgrunn

3.1 Prosjektets hovedmål og delmål

Hovedmålet med prosjektet var å finne ut mer om hvordan tradisjonell kunnskap om reindrifta kan brukes som beslutningsgrunnlag ved interessekonflikter om arealbruken.

Fokus har vært på reindrift og kommunal arealforvaltning med og uten områdestyrer og inkludering av samisk tradisjonskunnskap ved utbygginger i reindriftsområder.

For å kunne oppnå hovedmålet er det formulert tre delmål i kvalifiseringsprosjektet:

- 1) Økt kunnskap om hvordan tradisjonell kunnskap om reindrifta ivaretas i arealforvaltninga, før og etter områdestyrer ble lagt ned.
- 2) Økt kunnskap om tradisjonell kunnskap om reindrifta i 3 - 4 utbyggingseksempler, og hvordan denne ble behandlet.
- 3) Økt kunnskap om hvordan tradisjonell kunnskap kan innlemmes i konsekvensanalyser og formelle beslutningsprosesser om utbyggingssaker i reindriftsområder.

3.2 Datakilder og eksempelstudier

Det er foretatt flere samtaler med nøkkelinformant; Svein Bjørk, som er prosjektengasjert i tre år som planfaglig ressurs for regionale reindriftsinteresser (Nord-Trøndelag). Prosjektet er opprettet for å styrke reinbeitedistriktenes mulighet for deltakelse i saker som berører reindriftens beiteområder, og målsettingen er å heve kunnskapen og kvaliteten i saksbehandlingen i saker som berører reindrift hos kommuner og andre relevante organisasjoner, rettighetshavere og tiltakshavere. Via Bjørk har vi fått alle aktuelle dokumenter knyttet til stillingen, det være seg prosjektbeskrivelse/søknad om midler, årsmelding for 2019 og arbeidsbeskrivelse. Bjørk var tidligere ansatt hos Fylkesmannen – Reindriftsavdelingen – og kjenner derfor feltet også fra den siden. Midler for finansiering av prosjektstillingen til Bjørk kommer fra Fylkesmannen (Skjønnsmidler), Fylkeskommunen, Sametinget og Reindriftens utviklingsfond⁶. Plankonsulenten har kontorsted på Snåsa kommunehus og Snåsa kommune stod som søker når det gjaldt Skjønnsmidlene. Bjørk er helt fristilt fra kommunale oppgaver, men kan samarbeide med kommunen og trekke veksler på det dersom det er aktuelt for hans primæroppgaver.

Videre har vi hatt fortløpende dialog (e-post-korrespondanse og samtaler) med både Kjell Kippe og Camilla Knutsen hos Statsforvalteren i Trøndelag, som begge er godt kjent med historikken til eksempelstudiene. Det gjelder også den svært komplekse Trollheimen-problematikken med mange kommuner, private grunneier, ekspropriasjoner, Trollheimen loven og oppsigelser av beitekontrakter m.m. Vi har også fått skriftlige redegjøringer og dokumenter fra Statsforvalteren om aktuelle utfordringer, problemstillinger og spørsmål knyttet til Trollheimen eksemplet. I tillegg har vi studert aktuelle offentlige og historiske dokumenter og forskningsrapporter med relevans, som vi har søkt oss frem til når det gjelder alle tre eksempelstudier.

Vi har også søkt opp og studert ulike typer offentlige dokumenter og andre fagtekster (artikler/rapporter) som klarlegger hva samisk tradisjonskunnskap er og innebærer. Det er blant annet snakk om pålegg i lover/konvensjoner om bruk og inkludering av samisk tradisjonskunnskap i arealforvaltninga m.m. Det inkluderer også aktuelle dokument knyttet til planer, herunder arealplaner og reguleringsplaner i de utvalgte

⁶ Jfr. Arbeidsbeskrivelse for prosjektstyret og plankonsulenten for Nord-Trøndelag reinbeiteområde 2019-2021.

eksempelkommunene samt intervjuer av planfaglig ansvarlige i disse kommunene eller områdene som kommunene sogner til, f. eks Trollheimen.

Det ble gjennomført samtaler med tre næringsutøvere fra to av de tre eksempelområdene som det skulle settes søkelys på. Det var meget vanskelig å få til samtaler da næringsutøverne drev på med slakting og driving av rein i den tiden man hadde til rådighet og det var sykdom blant nøkkelaktører. I første del av prosjektet ble de aktuelle områder og tilhørende aktuelle kommunalt ansatte med ansvar for arealplanlegging/rovvilt intervjuet. I tillegg ble plankonsulent Svein Bjørk snakket med i flere omganger, likeså ansatte hos fylkesmannen i Trøndelag. Dessuten har SINTEF (tidligere TFOU) fått tilgang til viktige dokumenter fra Fylkesmannen, Svein Bjørk og NRL. Koplet sammen med samtaler med aktører i reindriftsnæringen og den gode dialogen med leder for NRL, Ellinor Marita Jåma, gir disse data et godt empirisk utgangspunkt for å diskutere resultater og funn fra datainnsamling og dokumentanalyser.

Eksploreringen av tematikken, som var kvalifiseringsstøtteprosjektets hovedformål, har på en mer presis og klar måte avdekket hva et hovedprosjekt kan og bør dreie seg om, samt hvordan et slikt kan designes på en adekvat måte til beste for NRL sine interesser. Kunnskapen som er frembrakt gjennom prosjektet sender klare signaler til forvaltningen på kommunalt nivå om å ivareta samisk tradisjonskunnskap i pakt med pålegg og krav gitt i norsk lovverk og ratifiserte internasjonale konvensjoner.

Bidraget fra seniorforsker Vigdis Nygaard fra NORCE er en sammenstilling av tidligere forskning hun har gjennomført og går på hvordan samiske interesser og samisk tradisjonskunnskap blir vurdert, inkludert og behandlet i areal- og utbyggingssaker i Troms og Finnmark. Det er et viktig bidrag som fundament for et mulig hovedprosjekt, og for de mulige problemstillinger og perspektiv som bør inkluderes i et slikt. Også fagdirektør Kjell Kippe sine kommentarer til Vigdis Nygaard sitt bidrag er viktige presiseringer i så måte.

4 Samisk tradisjonskunnskap

4.1 Hva samisk tradisjonskunnskap faktisk er og innebærer av forpliktelser for kommunal arealforvaltning

Samisk tradisjonell kunnskap inneholder ikke bare praktisk kunnskap og kompetanse, men kunnskap relatert til informasjonsutveksling, samråd, deltakelse, diskusjon både om praktiske oppgaver og sammenhenger til omgivelsene. Som en del av helheten er også alt av historier, samtaleemner, vurderinger, læring og arbeid, og som kan formidles i samme rom (areal) og til samme tid (Sara 2004:119-122)⁷.

Det er et pålegg om å inkludere Samisk tradisjonskunnskap på linje med vitenskapelig kunnskap i kommunenes arealforvaltning av utmarka der Reindriftnæringa har rettigheter. (Se Perspektiver til fremtidig areal- og miljøpolitikk i Sápmi 2016:97; Bruk av tradisjonell kunnskap i miljø og arealforvaltningen i Norge⁸.)

Offentlig planlegging etter Plan- og bygningsloven (2008)⁹ og i vedtak etter Naturmangfoldloven forutsetter at tradisjonell samisk kunnskap om bruk av områder skal legges til grunn [Miljøverndepartementet; Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), Ot.prp. nr. 52 (2008—2009), 2009]¹⁰.

Gjennom ratifisering av biomangfoldkonvensjonen har Norge forpliktet seg til å ivareta samers tradisjonelle kunnskap og bruk knyttet til biologisk mangfold. I formålsbestemmelsen fastslås det også at loven skal ivareta grunnlaget for samisk kultur i hht grunnlovsbestemmelsen i § 108¹¹, som sier at; «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv».

ILO konvensjon nr. 169¹² Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Hovedprinsippet er urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur, og myndighetenes plikt til å treffe tiltak for å støtte dette arbeidet. ILO-konvensjon har klare bestemmelser om urfolks rett til selv å bestemme over sin kulturelle utvikling, til å lære å bruke eget språk og til å opprette egne institusjoner til å representere seg overfor myndighetene. Konvensjonen anerkjenner videre urfolks ønsker om og behov for kontroll over egne institusjoner, sin egen livsform og økonomiske utvikling. Dette innebærer en anerkjennelse av urfolks ønske om å opprettholde og videreutvikle sin egen identitet, språk og religion, innen rammen av de statene de lever i. Konvensjonen har videre bestemmelser om blant annet landrettigheter, sysselsetting og arbeidsliv, opplæring, trygd og helse.

Stat og kommune skal bidra til vern og fremme et mangfold av kulturuttrykk som er av betydning for urfolk og tradisjonell kunnskap, samt anerkjenne betydningen av tradisjonell kunnskap som kilde både til åndelig og materiell rikdom (UNESCO sin konvensjon om å verne og fremme et mangfold av kulturuttrykk).¹³

⁷ Sara, Mikkel Nils Mikkelsen. *Tradisjonell samisk kunnskap i grunnskolen*. I: Samisk skole i plan og praksis.

⁸ [Perspektiver til fremtidig areal- og miljøpolitikk i Sápmi - Sametinget](#)

⁹ [Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven \(2022\) - regjeringen.no](#)

¹⁰ [Ot.prp. nr. 52 \(2008-2009\) - regjeringen.no](#)

¹¹ [Grunnlovens § 108 og folkeretten | Statsforvalteren i Nordland](#)

¹² [ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter - regjeringen.no](#)

¹³ [UNESCO. \(2012\). Konvensjon om å verne og fremme et mangfold av kulturuttrykk \(20-10-2005\). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2005-10-20-100](#)

4.2 Offentlige dokumenter som forankrer samisk tradisjonskunnskap og reindriftsutøvernes rettigheter

Rett til medvirkning og til selvbestemmelse er nedfelt i; Meld.St.32 (2016-2017) Reindrift – Lang tradisjon – unike muligheter (KLM)¹⁴.

I Norge danner Sameloven¹⁵ og bestemmelsen i § 110A i Grunnloven¹⁶ der det står: «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.» Denne bestemmelsen ble tatt inn i Grunnloven i 1988 (den gang som § 110A). Den fastlegger en rettslig, politisk og moralsk forpliktelse overfor samene. Dette danner det juridiske grunnlaget for generell politikk knyttet til samisk og arbeidet for å bevare og utvikle den tradisjonelle kunnskapen som er knyttet til det samiske folk jfr. St.meld. 28 (2007-2008)¹⁷. I denne meldingen s. 146, står: Gjennom ratifikasjonen av FN-konvensjonen om biologisk mangfold 9. juli 1993 har Norge forpliktet seg til å ivareta samers og lokalsamfunns tradisjonelle kunnskaper knyttet til biologisk mangfold. Dette er omtalt i NOU 2004:28¹⁸ Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven). UNESCOs konvensjoner¹⁹ om immateriell kulturarv og om et mangfold av kulturuttrykk, har også betydning for tradisjonell kunnskap. Arbeidet i WIPO (World Intellectual Property Organization) er også viktig i denne sammenheng.

Videre i denne meldingen er urfolks- og lokalsamfunns kunnskaper, innovasjoner og praksiser for bevaring av biologisk mangfold omtalt i art. 8 (j) og 10 (c). Her sies det at: *hver kontraherende part skal så langt det er mulig og hensiktsmessig – under hensyntagen til sin nasjonale lovgivning, respektere, bevare og opprettholde de urfolks- og lokalsamfunnenes kunnskaper, innovasjoner og praksiser, som representerer tradisjonelle livsstiler av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, og fremme en bredere anvendelse av disse, med samtykke og medvirkning fra innehavere av slike kunnskaper, innovasjoner og praksiser, samt oppfordre til en rimelig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av slike kunnskaper, innovasjoner og praksiser (8j); – beskytte og oppmuntre sedvanlig bruk av biologiske ressurser etter tradisjonelle kulturelle metoder, som er forenlige med forutsetningene for bevaring og bærekraftig bruk (10c).*

På neste side (147) i samme melding står å lese: *Arktisk Råd har anerkjent tradisjonell kunnskap som et av de viktigste elementene ved tiltak som skal støtte opp om bærekraftig utvikling. Tradisjonell kunnskap er en viktig kilde til informasjon ved vurderinger av hvilke virkninger ulike tiltak vil få for urfolks kultur. Slike kunnskaper vil både supplere vitenskapelig kunnskap, og bidra til å øke forutsigbarheten rundt de konsekvensene som ulike tiltak kan medføre.*

På side 149-150 i samme melding står å lese: *Gjennom ratifikasjon av konvensjonen erkjenner partene betydningen av tradisjonell kunnskap som kilde til åndelig og materiell rikdom, og denne kunnskapens positive bidrag til bærekraftig utvikling, samt nødvendigheten av å verne og fremme den på adekvate måter.*

¹⁴ [Meld. St. 32 \(2016–2017\) - regjeringen.no](#)

¹⁵ [Sameloven - regjeringen.no](#)

¹⁶ [Grunnlovens § 108 og folkeretten | Statsforvalteren i Nordland](#)

¹⁷ [St.meld. nr. 28 \(2007-2008\) - regjeringen.no](#)

¹⁸ [NOU 2004: 28 - regjeringen.no](#)

¹⁹ [Konvensjon om å verne og fremme et mangfold av kulturuttrykk \(UNESCO\) - Lovdata](#)

I forvaltning av naturens mangfold, er kunnskapsgrunnlaget et av de sentrale prinsippene (Naturmangfoldloven). Et godt kunnskapsgrunnlag er en nøkkelfaktor i operasjonalisering av målene om vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Kunnskapsgrunnlaget skal omfatte både vitenskapelig kunnskap og erfaringskunnskap. Myndighetene skal i sin forvaltning av det biologiske mangfoldet bygge sitt kunnskapsgrunnlag på vitenskapelig kunnskap og vektlegge tradisjonell kunnskap, som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk tradisjonell bruk, og som kan bidra til bevaring av naturmangfoldet. Dette omtales også som tradisjonell økologisk kunnskap, erfaringskunnskap, urfolkskunnskap og lokalkunnskap. Selv om tradisjonell kunnskap benevnes med ulike termer, så er termene innholdsmessig svært like. Begrepene tradisjonell kunnskap og erfaringskunnskap beskrives ved å identifisere karakteristikk eller kjennetegn i begrepene ved en definisjon. For å finne ut betydningen av begrepene, må alle vesentlige kjennetegn i de to begrepsdefinisjonene identifiseres, altså må man finne ut hva begrepene (og definisjonene) består av, hva de brukes til, hvordan de ser ut for å finne ut hva som skiller det ene fra det andre.

Siden rovviltforvaltningen og reindriftsforvaltningen kan sies å være en del av areal- og miljøforvaltningen som omfattes av naturmangfoldloven, er det interessant å se på om det er forskjeller mellom begrepene tradisjonell kunnskap som Biomangfoldkonvensjonen bruker, og erfaringskunnskap som Naturmangfoldloven bruker. I Biomangfoldkonvensjonen defineres tradisjonell kunnskap som kunnskap, innovasjoner og praksis av urfolk og lokalsamfunn rundt om i verden, utviklet av erfaringer gjennom århundrene, og tilpasset den lokale kulturen og miljøet. Dette er kunnskap som er overført muntlig fra generasjon til generasjon, den er kollektivt eid og kan ta form av fortellinger, sanger, folkløse, ordtak, kulturelle verdier, tro, ritualer, samfunnet lover, lokale språk, næringer, herunder utvikling av plantearter og dyreracer. Tradisjonell kunnskap er altså hovedsakelig av praktisk art, spesielt på områder som landbruk, fiskeri, skogbruk og reindrift.

I forbindelse med arbeidet med Naturmangfoldloven, ble termen tradisjonell kunnskap erstattet med termen erfaringskunnskap, da man ikke ville bruke begrepet «tradisjonell» fordi begrepet var statisk. Dermed ble denne termen gjennomgående erstattet med «erfaringskunnskap» og «generasjoners erfaring». Erfaringskunnskap beskrives i forarbeidene til loven ved gi en rekke kjennetegn; Det er kunnskap som kan være dynamisk, det er et resultat av erfaringer gjennom århundrer av bruk av naturressursene og er tilpasset det enkelte samfunns kultur og direkte omgivelser. Her siktes det til erfaringene, oppdagelser og praksis av urfolk og lokalsamfunn i alle deler av verden. Videre heter det at denne kunnskapen bygger på muntlige tradisjoner og overleveres fra generasjon til generasjon, bl.a. gjennom eventyr, sang, folkløse, sedvanerett, språk og religion. Kunnskapen er vanligvis urfolks- og lokalsamfunnens felleseie, og har ofte vært en nødvendig forutsetning for å kunne klare å livberge seg i strøk med ekstreme klimatiske forhold. Kunnskapen er gjerne av praktisk karakter og knyttet til utøvelse av primærnæringer.

En sammenligning av kjennetegnene til de to begrepene viser at begrepsinnholdene er veldig lik. Det nesten ingen kjennetegn som skiller de to begrepene fra hverandre. Definisjonen som Arktisk råds permanente deltakere (urfolksorganisasjonene) har utarbeidet forbindelse med Arktisk Råds implementering av tradisjonell kunnskap i sitt arbeid, sammenfatter definisjonene i både biomangfoldkonvensjonen og Naturmangfoldloven. "Tradisjonell kunnskap er en systematisk måte å tenke og å vite på som er utarbeidet og brukes på fenomener på tvers av biologiske, fysiske, kulturelle og språklige systemer. Tradisjonell kunnskap er eid av innehaverne av denne kunnskapen, ofte kollektivt, og er unikt uttrykt og overføres gjennom urfolksspråk. Kunnskapen er frembrakt gjennom kulturell praksis, levde erfaringer, blant annet

omfattende flergenerasjons observasjoner, leksjoner og ferdigheter. Det har blitt utviklet og verifisert i løpet av årtusener og er fremdeles under utvikling i en levende prosess, herunder kunnskap ervervet i dag og i fremtiden, og det går i arv fra generasjon til generasjon. (NOU 2004:28²⁰, Turi & Eira, 2016²¹, Arctic Council Permanent Participants, *Ottawa Traditional Knowledge Principles*²², 2015).

Samisk tradisjonskunnskap faller inn under definisjonene av erfaringskunnskap og tradisjonell kunnskap. Ved å forstå hvordan et folk navngir sitt naturlige miljø, og hvordan disse naturlige tingene er gruppert i begrepsgrupper, får vi innsikt i hvordan mennesker tenker om og samhandler med verden rundt dem. Samisk språk er det verktøyet som reindriftas tradisjonelle kunnskap uttrykkes gjennom og overføres via. For ivaretagelse av de tradisjonelle kunnskapene i bruk og forvaltning av naturressursene, er ivaretagelse av det språklige mangfoldet avgjørende. Det er viktig å erkjenne sammenhengen mellom tradisjonell kunnskap og urfolksspråk, der urfolksspråket er redskapet for overføring av de tradisjonelle kunnskapene. Tradisjonell kunnskap er nettopp et sett av kunnskaper, know-how, praksiser og representasjoner vedlikeholdt og utviklet av folk med lang historie for interaksjon med naturen. Alt dette omfatter avanserte sett av forståelser, tolkninger og betydninger som en del og som en helhet et komplekst system som omfatter språk, navngivninger og klassifiseringssystemer, ressursbrukspraksiser, ritualer, åndelighet og verdensbilde.

Kjennetegnene som brukes i beskrivelsen av erfaringskunnskap sammenfaller til dels helt med kjennetegnene til tradisjonell kunnskap, dermed kan man si at termen erfaringskunnskap er synonym med termen tradisjonell kunnskap. I Norge benyttes termene tradisjonell kunnskap, erfaringskunnskap og reindriftssamiske kunnskaper innenfor denne forståelsen.

Det er viktig at samisk tradisjonell kunnskap – árbediehtu – må anerkjennes og vektlegges parallelt med forskningsbasert kunnskap i beslutningsprosessene om bruk og vern av land og ressurser. Derfor skal tradisjonell kunnskap inngå i beslutningsprosesser i dialog med de samiske samfunnene og slik tas aktivt i bruk i forvaltningen av arealer og ressurser i samiske områder. Det gjelder også konsekvensutredninger som skal gi beslutningsrelevant kunnskap om samisk arealbruk og tradisjonell kunnskap knyttet til dette (Sametingsmelding om areal og miljø 2016: 5²³²⁴).

Plansystemet er et sentralt virkemiddel for å følge opp Norges internasjonale forpliktelser overfor samer som urfolk. Forvaltning av arealer skjer i stor grad lokalt i kommunene, med plan- og bygningsloven som styringsredskapet. Loven gir den enkelte kommune omfattende myndighet og ansvar for å forvalte egne arealer og skal også sikre samiske interesser ved forvaltning av land og vann. Lovens § 3-1, som omfatter oppgaver og hensyn i planlegging etter loven, fastslår at all planlegging skal "sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsnivå". Det er varierende kunnskap i kommuner om hva plan- og bygningslovens formålsparagraf 3-1 bokstav c innebærer i planlegging. Dette kan skyldes at dette hensynet er nytt i planloven. En løsning på utfordringen er interkommunalt samarbeid for å etablere et felles

²⁰ [NOU 2004: 28 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

²¹ Se: Turi, E. I. (2016). State Steering and Traditional Ecological Knowledge in Reindeer-Herding Governance: Cases from western Finnmark, Norway and Yamal, Russia (Doctoral dissertation, Umeå University) og Turi, E.I og Eira, I.M.G. (2016): Bruk av tradisjonell kunnskap i miljø- og arealforvaltning i Norge. Perspektiver til fremtidig areal- og miljøpolitikk i Sápmi. S. 97-113. Sametinget. Karasjok

²² <http://fishwix.ca/wp-content/uploads/2015/06/TK-Principles.pdf> oversatt fra engelsk av Turi & Eira 2016.

²³ [perspektiver-til-fremtidig-areal-og-miljopolitikk-i-sapmi-1.pdf \(sametinget.no\)](https://www.sametinget.no/perspektiver-til-fremtidig-areal-og-miljopolitikk-i-sapmi-1.pdf)

²⁴ [sametingsmelding-om-areal-og-miljo no web-1.pdf \(sametinget.no\)](https://www.sametinget.no/sametingsmelding-om-areal-og-miljo-no-web-1.pdf)

plankontor som betjener flere kommuner. En annen måte å håndtere utfordringen på, er å sette krav om kunnskap om samiske samfunnsforhold i anbudsutlysninger ved innhenting av tilbud.

Begrepet «naturgrunnlag for samisk kultur og næringsutøvelse» kan virke fremmed for dem som ikke jevnlig forholder seg aktivt til samisk kultur og samfunnsliv. Kommunene skal etter naturmangfoldloven § 8 i alle beslutninger som berører naturmangfoldet legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk bruk. Det bør legges mer vekt på gode lokale prosesser for at tradisjonell kunnskap om bruken av områder kan anvendes i planprosesser.

Árbevirolaš máhttu - tradisjonell samisk kunnskap - er i liten grad blitt dokumentert i offentlige databaser. Sametingets referansegruppe var av den oppfatningen at sammenslåing av samiske kommuner med norske kommuner ville svekke muligheten til å ivareta árbevirolaš máhttu i planprosesser. Til tross for lovpålagt ansvar er det fare for at det er lite forståelse for slik kunnskap i kommuneadministrasjoner uten samisk kulturkompetanse. Sametinget har ansvar for å veilede kommuner, fylkeskommuner og andre i planleggingen etter plan- og bygningsloven, i saker av betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Som hjelpemiddel til dette har Sametinget utarbeidet en planveileder (Sametingets planveileder 2010²⁵) som konkretiserer hensyn som bør og må tas i planleggingen for å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv

Gode planprosesser krever både solid planfaglig kompetanse og forståelse for at man lever i et samfunn med to kulturer – den samiske og den norske. Det er en utfordring for små kommuner å rekruttere og beholde fagfolk for kommuneplanlegging blant annet på grunn av mangel på fagmiljø (NIVI Rapport 2014:1²⁶). Bruken av konsulenttjenester i kommunene er utstrakt. Konsekvensutredninger Sametinget har vært undersøkt, kan tyde på at det er brukt konsulenter uten kompetanse om samisk naturbruk. Utredningene har derfor manglende forståelse for lokale forhold, som reindriftas og fjordfiskeriets arealbruk.

I kommunal planlegging hvor reindriftsinteresser blir berørt, er kommunene pålagt å vurdere de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet (Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov 2009²⁷). Kommunene har samtidig ingen stillinger med reindriftsfaglig kompetanse, slik det har vært vanlig i jordbruket. Reindriftsutøverne har nødvendigvis heller ikke bostedsadresse i kommuner der de store deler av året utøver reindrift. Reinbeitedistriktene strekker seg ofte over flere kommuner og det er utfordrende for kommunene å utrede eller beskrive den samla belastningen for reindrifta ved nye arealplaner. Dette resulterer i at det i en del tilfeller fremmes innsigelser fra Sametinget grunnet mangelfullt konsekvensutredning av sumvirkningene av tidligere og planlagte tiltak. Samtidig registrer Sametinget at staten ved fylkesmannsembetene har begynt å kreve mer helhetlige konsekvensvurderinger fra kommuneplaner som legges frem.

Deltakelse i beslutninger om bruken av arealer Plan- og bygningslovens § 5-1 slår fast at kommuner har et særlig ansvar til å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Lovkommentaren presiserer at dette kan gjelde også grupper av den samiske befolkningen som ikke bestandig har den samme tilgangen til aviskunngjøringer og annen planinformasjon som den øvrige befolkningen i kommunen. Dette

²⁵ [sametingets-planveileder-2010.pdf](#)

²⁶ [NIVI-rapport-2014-1-Plankompetanse-og-plankapasitet-i-kommunene.pdf \(distriktssenteret.no\)](#)

²⁷ [Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven \(2022\) - regjeringen.no](#)

gjelder for eksempel reindrifta, som er til stede i en kommune kun deler av året. Deres mulighet for medvirkning i planprosesser avhenger mye av at kommunen legger til rette for det.

Tradisjonelle samiske næringer har ulike grader av organisering, og uten en klar organisering av interesser er det i dag vanskelig å nå fram overfor offentlige beslutningstakere. Reindrifta er relativt godt organisert, både lokalt og sentralt. Når det gjelder offentlige beslutninger, kan en skille mellom medvirkning og deltakelse. For samiske interesser og rettighetshavere foreligger det en rett til å bli konsultert om tiltak som kan påvirke dem direkte (jf. ILO 169 art. 6). Samer har samtidig en rett til å delta i bruk, vern og forvaltning av naturressursene (jf. ILO 169 art. 15). I kommuner der samer utgjør et flertall, vil retten til deltakelse i forvaltningen av naturressursene kunne sies å være ivaretatt. Det samme kan vanskelig sies å være tilfelle i kommuner der samer er i et klart mindretall. I mindretallssituasjonen vil derfor behovet for medvirkning i form av konsultasjoner være særlig påkrevd. Det å etablere mekanismer for konsultasjoner er å arbeide for å institusjonalisere samerettslige forpliktelser og samepolitiske målsettinger. Kommuner med samisk flertall og kommuner der samer allerede nå er i et mindretall har ikke de samme forutsetningene for en slik institusjonalisering. Kommuner med samisk flertall opererer allerede nå i en samisk offentlighet, der ivaretagelse av de samiske interessene er en selvfølge. I kommuner der den norske befolkningen er i majoritet, vil forståelsen for det samiske perspektivet variere avhengig av graden av samepolitisk institusjonalisering. Sametingets rett til å fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse har en folkerettslig begrunnelse og er en måte å ivareta en konsultasjonsplikt som påhviler plan- og konsesjonsmyndigheter ovenfor den samiske befolkningen (Plan- og bygningslovens § 5-4).

Sametingets innsigelsesmyndighet ivaretar imidlertid ikke konsultasjonsretten til direkte berørte samiske interesser. Selv om det foreligger en medvirkningsbestemmelse i plan- og bygningsloven, ivaretar den nødvendigvis ikke plikten til slike konsultasjoner på kommunalt nivå. Det mangler i dag en tydelig lovmessig innarbeiding av kommunenes konsultasjonsplikt.

Bruken av utmark og forvaltning av fornybare naturressurser reguleres gjennom et annet lovverk enn plan og bygningsloven. Det er en rekke lover som gir mulighet for lokal styring og lokale tilpasninger på kommunenivå. Slike lover kan være for eksempel viltloven, lov om innlandsfiske og motorferdselslov. I Finnmark har samene gjennom finnmarksloven fått anerkjent kollektive og individuelle rettigheter som er opparbeidet gjennom langvarig bruk av land og vann. Finnmarksloven²⁸ har bestemmelser som gir lokalbefolkningen, både på kommune- og fylkesnivå, enkelte rettigheter, jf. §§ 22-24.

I nordsamisk beskriver uttrykket meahccásteapmi den mangfoldige utmarksbruken som ikke lar seg kategorisere kun som næringsutøvelse eller fritidsbruk, men som folk har utøvd siden uminnelig tid som en del av selvforsyning. Utmarksbruken har vært kjernen i birgejupmi, måten folk har overlevd på av naturens ressurser. Kunsten om å samle til livets opphold fra naturen, tilhører árbevirolaš máhttu, den tradisjonelle samiske kunnskapen om naturen. Denne kunnskapen innebærer forståelse om forvaltning av naturressurser og menneskets plass i naturen. Den er videre overført fra generasjon til generasjon, som en del av bruken av høstings- og bruksområder, fortellinger og ritualer.

²⁸ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-85>
<https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/innsikt/finnmarksloven/id713353/>

4.3 Utvalgte hovedpunkt i Gaup Eira og Sara sitt dokument om reindriftsnæringens erfaringsbaserte kunnskap²⁹

Side 3: Samisk tradisjonell kunnskap eller erfaringskunnskap blir i svært liten grad inkludert i norsk areal- og miljøforvaltning, viser en utredning gjort av Samisk høyskole i 2016. De fleste av forvaltningsmyndighetene som var respondenter i undersøkelsen, erkjente at de ikke hadde mulighet å følge opp forpliktelsene knyttet til tradisjonell kunnskap på bakgrunn av bl.a. mangel på kunnskap i dette feltet. De signaliserte et behov for forklaring på hva som kan defineres som tradisjonell kunnskap samtidig som de uttrykte at samisk tradisjonell kunnskap ikke kan sies å være «ordentlig» kunnskap.

I spørsmål som har med samisk reindrift og rovvilt å gjøre, har Sametinget erfart at reindriftsnæringens tradisjonelle kunnskaper og erfaringer vektlegges svært lite i forvaltningen av rovvilt.

Side 4: I forvaltning av naturens mangfold, er kunnskapsgrunnlaget er et av de sentrale prinsippene (Naturmangfoldloven). Et godt kunnskapsgrunnlag er en nøkkelfaktor i operasjonalisering av målene om vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Kunnskapsgrunnlaget skal omfatte både vitenskapelig kunnskap og erfaringskunnskap.³⁰ Myndighetene skal i sin forvaltning av det biologiske mangfoldet bygge sitt kunnskapsgrunnlag på vitenskapelig kunnskap og vektlegge tradisjonell kunnskap, som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk tradisjonell bruk, og som kan bidra til bevaring av naturmangfoldet.³¹

Det at kunnskapsgrunnlaget i den foreslåtte nye erstatningsordningen³² for tap av tamrein til rovvilt ikke omfatter både vitenskapelig kunnskap og tradisjonell kunnskap, er ikke bare en stor utfordring for reindriftsnæringen, men også for den offentlige politikken som gjelder dette. Kunnskapsgrunnlaget som er brukt i ordningen er primært vitenskapelig kunnskap, som omfatter to databaser (rovbase og reinbase) og rapporter³³ fra diverse forskning om rovvilt.

Selv om Miljødirektoratet skriver i sitt høringsnotat³⁴ at forslaget som er på høring innebærer at erstatningen beregnes ut fra best mulig kunnskap om reindriften, rovviltforekomster og rovviltets predasjonsrater på rein, er ikke samisk tradisjonell, her den samiske reindriftas bruk av og samspill med naturen brukt som en del av kunnskapsgrunnlaget.

²⁹ Dokumentet ble utformet av Marie Gaup Eira og Mikkel Nils Sara på oppdrag fra NRL og presentert på møte i landsforeningen 05.03.2017.

³⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-52-2008-2009-/id552112/>, s. 52

³¹ [NOU 2004: 28 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/NOU/2004/28-regjeringen.no) s. 38

³² [Miljødirektoratet. \(2016\). Miljødirektoratets prioriterte forskningsbehov 2016 - 2021 \(Rapport M-591\). Miljødirektoratet. m591.pdf \(miljodirektoratet.no\)](#)

³³ <https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/2367530>

<https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/2387573>

<https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/2399440>

<https://www.researchgate.net/publication/268801297> Modellering av tap av tamrein til rovvilt - en risikomodel

³⁴ [Miljødirektoratet. \(2016\). Miljødirektoratets prioriterte forskningsbehov 2016 - 2021 \(Rapport M-591\). Miljødirektoratet.](#)

Side 8: Begrepene tradisjonell kunnskap og erfaringskunnskap kan oversettes til nordsamisk med árbevirolaš máhttu/árbediehtu og vásáhusvuđotmáhttu. Disse er nye begrep i samisk språk som er tatt i bruk i nyere tid fordi det var behov å artikulere endringene som skjedde i det samiske samfunnet, og synliggjøre folks leveveie og at deres sosiale forhold var endret gjennom tid³⁵. Begrepskonstruksjonene viser til kunnskap og viten som har vært holdt i hevd fra gammelt av og som i dag utfordrer og inviterer til å tenke over hva forskjellig kunnskap betyr for oss. Begrepene må forstås på bakgrunn av hvordan samene bevisst ser seg selv i stadig nye og skiftende sammenhenger.³⁶ Når det gjelder begrepet árbediehtu (samisk tradisjonell kunnskap) så er dette også et relativt nytt begrep³⁷. Åsa Nordin-Jonsson³⁸ har sammenfattet begrepet árbediehtu til å være kunnskap som en muntlig tradisjon som overføres fra generasjon til generasjon, den er dynamisk og har et helhetsperspektiv. Samisk tradisjonell kunnskap inneholder ikke bare praktisk kunnskap og kompetanse, men kunnskap relatert til informasjonsutveksling, samråd, deltakelse, diskusjon både om praktiske oppgaver og sammenhenger i omgivelsene. Som en del av helheten inngår alt av historier, samtaleemner, vurderinger, læring og arbeid, og som formidles i interne fellesarenaer.

I sin helhet dreier reindriftskunnskap seg om utnyttelse av rein i kombinasjon med utøvelse av kontroll over adskilte flokker gjennom hele årssyklusen. Den har å gjøre med kunnskap knyttet til forvaltning av enkeltdyret som ressurs og kunnskap om forholdet mellom dyreflokker og naturomgivelser, herunder rovvilt. Kunnskapen har sitt grunnlag i generasjoners nøyaktige observasjoner og praktiske arbeidserfaring i den daglige avhengigheten av og kontakten med dyrene i ulike typer naturomgivelser og under ulike vær- og klimaforhold.³⁹

Kunnskapene om ulike omgivelser og hendelsessett har tradisjonelt vært forvaltet i tilknytning til bruken av naturressursene, og er dermed spredt i tid og rom ved at de aktualiseres ved bestemte aktiviteter og arbeid gjennom årets gang. Derfor har kunnskaper om og bruk av naturomgivelsene vært forvaltet innenfor rammer av så vel landskapslokale praksiser, informasjonsutveksling og fortellertradisjon.⁴⁰

Side 10: Frem til omtrent 1950-tallet har ulven i det store og hele vært det dominerende rovdyret i forhold til samisk reindriftsutøvelse. Beretninger og kunnskaper om ulv fremkommer i relativt rikelig monn i klassisk

³⁵ Vars, L. S. 2007. Manin galggašii ja mainna lágiin sáhtášii gáhttet sámiiid árbevirolaš máhttu? Árbevirolaš máhttu ja dahkkivuoigatvuohta. J. T. Solbakk (doaim.). Kárášjohka: ČálliidLágádus. 122-167.

³⁶ Sara, M. N. 2003. Tradisjonell samisk kunnskap i grunnskolen. (Red. V. Hirvonen) Samisk skole I plan og praksis. Hvordan møte utfordringer i O97S? Evaluering av Reform 97. ČálliidLágádus Karasjok.

³⁷ Guttorm, G. 2011. Árbediehtu (Sami traditional knowledge) – as a concept and in practice. The concepts of máhttit and diehtit. (Red.) Porsanger, J. & Guttorm, G. Working with 18 Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Law and Ethics Writings from the Arbediehtu Pilot Project on Documentation and Protection of Sami Traditional Knowledge. Dieđut nr 1/11. Sámi allaskuvla / Sámi University College

³⁸ Nordin-Jonsson Å. 2010. árbediehtu, samisk kulturarv och traditionell kunnskap. CMS skriftserie nr 43.

³⁹ Sara, Mikkel Nils, 2002: Boazu lea biekká buorri. Davvi Girji

⁴⁰ Sara, M. N. 2009. Samisk natursyn? Forelesning ved Samisk høgskole.

reindriftssamisk litteratur⁴¹, eldre intervjuer⁴² og nyere intervjuer⁴³. Nå er ikke lenger ulven det rovdyret som dominerer bildet, relativt til tidligere tider er den heller svært sporadisk til stede som skadegjører i størstedelen av de samiske reindriftsområder.

Den tradisjonelle kunnskapen i forhold til ulv gir et godt bilde på hva slags type kunnskap reindriftsutøvere besitter omkring rovdyr. Det dreier seg om kunnskapstilegnelse knyttet til gjeting av aller tilsyn med flokk, kunnskapen inngår som del av gjeter- eller vokterberetninger. Med det er det mest snakk om rovdyrets angreps- og jaktmønstre, typer skade på flokk, og først og fremst flokkens, men av og til også individuelle dyrs reaksjon på rovdyrs tilstedeværelse og angrep. Videre er oppmerksomheten rettet mot betydningen av terreng, vær- og snøforhold, sesong, gjeters tilstedeværelse og mulighet eller manglende mulighet til å gripe inn med hensyn til en panikk eller skade som skapes ved rovdyrangrep. I flukten fra rovdyret kan varierende mengde og snø konsistens som den enkelte flyktende rein treffer i terrenget være avgjørende når det gjelder å holde avstand til. Reindriftssamene har erfart at på snødekket mark får jerven best tak i voksne rein, som er tyngre enn kalver. Under dypsnøforhold der jerven flyter bedre på snøen enn reinen, tar den også voksne rein. Voksne rein čalgat (synker) fortere gjennom snøpakka enn kalvene, som gjør at det vanskeligere å bevege seg fort nok, de blir igjen (bazilduvvá) fra resten av flokken og rovdyret får lettere tak i dem. Også rein som graver suovdñji, beitegrop i dypsnø er et lett bytte for jerven, som i slike situasjoner sniker seg innpå bakfra. Det hender også at jerven ikke lykkes å drepe reinen, men en rein bitt av jerven kommer seg aldri, til forskjell fra en ulvebitt rein. Når jerven har drept en rein tar den først hodet og bærer det bort, og dermed blir de vesentlig deler av rábbi (kadaver) borte.

Side 13: I dag er ulven (og for så vidt fjellreven) erstattet av flere arter solitære rovdyr, dvs. at ulven opptrer svært sporadisk, mens det har skjedd en økning i bestander av jerv, gaupe og ørn. De sistnevnte opptrer helårlig, mer eller mindre innenfor alle typer årstidsområder, men spesielt i kalvingsområdene, da småkalvene er et spesielt lett bytte for alle de nevnte rovdyr. Reingjeterne observerer ofte hvordan rovdyrene kan påvirke forholdet mellom simle og kalv negativt. Generelt er det så sterk binding mellom simle og kalv at adskillelse sterkt vil påvirke deres adferd. I reindriftssamisk fagspråk er det mange termer og begrep som går på forholdet mellom simle og kalv og ett av disse er ohkoladdá som betegner kalv som "gråter" og leter etter mora si (simla)⁴⁴ i et område. En slik adferd av kalven kan gi indikasjoner til gjeteren at simla er tatt av rovdyr.

Side 14: På den andre siden finnes det fortsatt andre kollektive arenaer eller rom for kunnskapsprosesser der reindriftsutøvere fortsatt holder fast ved sitt autonome forhold til rovdyrene. Disse interne, tradisjonelle kunnskapsprosesser holdes vedlike ved at de er nødvendige i samband med daglig drift og vokting av flokk. Det dreier seg om kunnskap som er gangbar og har betydning i den praktiske hverdagen. En del av

⁴¹ Friis, J. A. 1887. Ordbok over det lappiske sprog med latinsk og norsk forklaring. Christiania (Oslo): Jacob Dybwad. Pirak, Anta. 1933. En nomad och hans liv. Kungl. humanistiska vetenskapssamfundet i Uppsala, skrifter bindnr. 28:3. Originaltittel: Jáhte same viessom. Bær, A. 1958: Muiitalusat. I Hætta, L. og Bær, A.: Muiitalusat. Universitetsforlaget, Oslo. (Manuskript fra 1860). Turi, Johan. 1910: Min bok om samene. Karasjok: ČálliidLágádus (2011).

⁴² Bäckman, L. og Kjellström, R. (red.). 1979. Kristoffer Sjulssons minnen. Om Vapstenlapparna i början af 1800-tallet upptecknade af O. P. Pettersson. Nordiska Museet, Stockholm.

⁴³ Ryd, Yngve. 2007. Ren och varg. Samer berättar. Natur og kultur, Stockholm

⁴⁴ Nielsen, K. 1979 (1932, 1962): Lappisk (samisk) ordbok grunnet på dialektene i Polmak, Karasjok og Kautokeino. Vol. I–V. Oslo: Universitetsforlaget

rovdyrbildet er således også de interne, reindriftssamiske arenaer der man her søker å vedlikeholde og utvikle kunnskap gjennom akkumulasjon av observasjoner og gjeterfaglige diskusjoner. Dette er arenaer for tradisjonell og erfaringsbasert gjeterkunnskap om rovdyr, og det er i slike sammenhenger man kan nærme seg og få et bredere kjennskap til denne typen kunnskap, som har reell betydning for den praktiske reindriftsutøvelsen.

Side 15: Utfordringer for forvaltere om reindrift relatert til rovvilt er at reindriftssamiske kunnskaper ikke er i skriftlig form, men for det meste i muntlig form, som ikke er gjort tilgjengelig. Forskningsrapportene og basene som er brukt som grunnlag i den nye erstatningsordningen er fri for reindriftssamiske kunnskaper og kunnskapsprosesser relatert til rovvilt. Rapportene viser ingen forståelser for de etablerte kunnskapene om hvordan reindriften håndterer relasjonen mellom hvordan menneskene håndterer flokken og ivaretar rein i områder der det er rovdyr. Det har ført til kunnskapshull i kunnskapsgrunnlaget når perspektiv av reindriftenes daglige arbeide med rein er så fraværende. Kunnskap om reindriftsutøvernes overvåking av reinens adferd og kondisjon, beitetyper (landskap, terreng, snøforhold), andre miljømessige faktorer gjennom gjeteformer og tilstedeværelse, må ligge til grunn for å dekke kunnskapshullet. Mange ledere for reinbeitedistrikter/siidaer og andre reineiere har kritisert forskning omkring rovvilt med hensyn til datagrunnlaget, metoder, fortolkninger og ikke minst fravær av forskningsetikk i forhold til siidaer som er deltakere i forskningsprosjekter. Oskal, eier av “forskningsflokkene” i et rovviltprosjekt, var både kritisk til forskernes forskningsmetoder og tvilende til holdbarheten i konklusjonene.⁴⁵ Språkbruk, organisering av prosjekter, reell prosjektpartnerskap, kommunikasjon mellom reineiere og forskere er noen kritiske suksessfaktorer som må tas hensyn til om forskningen lykkes eller ikke. Reineiere som deltok i forskningsprosjektet Rein2001 var spesielt kritiske til språkbruken og prosjektorganiseringen. Det at reineierne måtte snakke norsk i prosjektet og dermed ikke fikk bruke samisk, vanskeliggjorde prosjektsamarbeidet. De mente reindriftssamisk kunnskap om dette ikke kan sies på norsk, men på reindriftssamiske språket som er det språket som har høyeste antall begrep om rein og prosesser rundt det. Videre var de ikke fornøyd med at de var forskningsobjekter og ikke reelle partnere i prosjektet. De mente at siden forskere alene designet prosjektet ut ifra eget utgangspunkt og virkelighetsoppfatning uten å inkludere reindriften allerede i tenkefasen, førte det til kollisjon mellom reinere og forskere.⁴⁶

Side 16: Forskning omkring tap av rein til rovvilt har hittil ikke tatt med kunnskapsgrunnlag som også inneholder reindriftssamiske kunnskaper og kunnskapsprosesser relatert til rovvilt, men har for det meste fokusert på bruk av statistisk analyse, som brukes som grunnlag for offentlig politikk. Det er altså ikke gjort noe omfattende forskning om reindriftssamisk kunnskap om rovvilt, som er en gjeter- og voktertilnærming til forholdet mellom rein/reinflokker og rovvilt. Det skjer i dag heller ingen forskningsbasert innsamling av data omkring rein og rovvilt som bygger på en tilnærming til rovvilt utfra det helhetsbildet som denne kunnskapen etterstreber.

⁴⁵ Oskal, J. A. 2013: Den urett som ikke rammer deg selv. Leserbreve i Nordlys 4.juli 2013.

⁴⁶ Bæhr, A.B. 2001: Rein2001: Forskere forsker på rein, vi forsker på forskerne. Samfunnsvitenskapelig fakultet, Universitetet i Tromsø. Tromsø

5 De tre eksempelstudiene

5.1 Kommunale informanter som er intervjuet

For å anonymisere kildene nevnes kun hvilket felt respondentene fra kommunene som ble intervjuet jobber innenfor (i noen tilfeller var det to samtidig som deltok i telefonmøtene)

- Rennebu Kommune – Bygg, plan og oppmåling
- Grong Kommune – Plan, eiendom, bygg (Namsskogan har leid planfaglig bistand fra Grong)
- Orkland kommune (gamle Meldal) – Plan, byggesak og geodata
- Oppdal kommune – Plan og forvaltning
- Åfjord kommune – Landbruk og teknisk

5.2 Åfjord vindkraftutbygging

Europas største anlegg for vindkraft på land bygges i Midt-Norge. Det gjøres av Statkraft, TrønderEnergi og Nordic Wind Power DA. Selskapene har sammen dannet Fosen Vind DA, som vil eie vindparkene. Utbyggingen blir ledet av Statkraft. Cirka 11 milliarder kroner skal investeres i seks vindparker på til sammen 1000 MW. Arbeidene startet våren 2016. Alle parkene skal stå ferdige i 2022⁴⁷.

Vindkraft kan bli slutten på reindrift – oppslag i Trønder-Avisa 26. aug. 2013.⁴⁸ Regjeringas ja til storstilt vindkraftutbygging vil kunne bety slutten for en bruksenhet med 350 rein. Både planene om vindpark på Storheia i Åfjord og overføringslinja fra Namsos og Roan kolliderer med reindriftsinteressene.

FN støtter reindriftssamene - kan stoppe Norges største vindpark. Publisert 12. des. 2018 kl. 13:40. Grete Thobroe Journalist NRK Trøndelag.

FN griper inn mot Norges største vindkraft-prosjekt etter klage fra Samerådet. – Dette er en seier for reindriften, sier Sameråds-presidenten.

Reindriftnæringa har protestert mot vindkraft-utbygginga på Storheia i Åfjord, og får nå støtte fra FN om at utbyggingen midlertidig bør stanses.

– Det har vært en lang kamp frem til nå, så dette ser vi på som en delseier i kampen for å få stoppet vindkraftutbyggingen på Storheia. Det sier Åsa Larsson Blind, Samerådets president.

De klaget saken inn for FNs rasediskrimineringskomité da de mener utbyggingen på Fosen i Trøndelag strider mot Norges forpliktelser overfor urbefolkningen. Nå har FN tatt klagen til følge og bedt Norge om midlertidig å stanse utbyggingen inntil klagen er behandlet.

Åsa Larsson Blind, Samerådets president ser det som en delseier at FNs rasediskrimineringskomité ber Norge stoppe utbyggingen av vindparken på Storheia i Åfjord.

⁴⁷ [Vedtak om konsesjon til vindkraftutbygging på Fosen kjent ugyldig fordi utbyggingen krenker reindriftssamenes rett til kulturutøvelse | Norges Domstoler](#)

⁴⁸ [Vindkraft kan bli slutten på reindrift \(t-a.no\)](#)

– Vi ser svært alvorlig på om Norge ikke respekterer denne beslutningen. Det vil bety at Norge ikke erkjenner komiteens rett til å granske medlemslandene i FN. Jeg ser ikke annen mulighet enn at Norge må respektere dette ønsket.

Det har altså vært mye strid om denne storstilte vindkraftutbygginga og reindriftsinteressene mener verken å ha blitt hørt (tradisjonskunnskapen har ikke vunnet fram på en adekvat måte) eller at deres legitime rettigheter er blitt tatt hensyn til i denne saken.

Spørsmålet er nå hvordan Åfjord etter denne store utbyggingsprosessen følger opp kravene om å inkludere reindriftsinteressene og samisk tradisjonskunnskap i forvaltningen av kommunens utmarksarealer?

5.3 Trollheimen

Trollheimen er et svært komplisert eksempel og i et lite RFF-kvalifiseringsstøtteprosjekt som dette har vi ikke ressurser til å dukke ned i alle aktuelle problemstillinger og aspekter. Intervjuene med forvaltningssiden og reindriftsnæringen bekreftet også denne kompleksiteten mellom lovgivning, ekspropriasjon, oppsigelse av beitekontrakter, private grunneiere og landbruksinteresser. Også samtalene med Camilla Knutsen til Statsforvalteren i Trøndelag avdekket mange problemstillinger, konfliktlinjer, uløste floker og utfordringer. Trollheimen kan dessuten beskrives som en regimenes slagmark der stat, kommune og private næringsinteresser er koplet sammen på mange intrikate og sammensatte måter. Vår beskrivelse og analyse av dette eksempelet kan derfor best karakteriseres som uferdig og tentativt, men uansett mener vi å ha destillert ut litt essens med relevans for problemstillingen i fokus.

Trollheimen inkluderer de berørte kommunene (Rennebu, Orkland kommune, Oppdal kommune) og det dreier seg om:

- ekspropriasjon av arealer for reinbeite og oppsigelse av leiekontrakter med grunneiere
- manglende nye leiekontrakter.

Med Trollheimen menes her fjellområdene innen følgende geografiske avgrensning: Mot Nord-Surnadalsfjøret fra Skei til Rindalsskogen og Storås, mot Øst-Orkladalfjøret til Berkåk, og videre dalfjøret til Oppdal, mot Sør-Sunndalen og mot vest riksvei 16 til Ålvund og derfra riksvei 670 tilbake til Skei. Området ligger i sin helhet innen Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal fylker i deler av kommunene Meldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal. Landskapsmessig er området svært variert med store høydeforskjeller og lange dalganger. Mot øst er topografien forholdsvis avrunda, mot vest sterkt opprevet. Videre opptre Trollheimen som grense mellom innlandsklima og kystklima. Reindrifta i Trollheimen er sikret gjennom særloven for Trollheimen, og reguleres gjennom leieavtalen av 1985, ekspropriasjonsvedtaket i 1987 og konsesjonsbehandlingen i 2002 (hentet fra Trollheimen Sijte Distriktsplan driftsåret 2014 – 2015. Fylkesmannen).

I NORUT-Rapport nr. 11/2010, skrevet på oppdrag av LMD, Landbruks- og Matdepartementet (Danielsen og Riseth), står å lese i resymé (side 3):

LMD har sett behov for en reindriftsfaglig gjennomgang/vurdering av den driftsmessige situasjonen for reindrifta i Trollheimen. Formålet er å få avklart om det er behov for justeringer/endinger i det foreliggende avtalegrunnlaget for å sikre en bærekraftig reindrift i området. Bl.a. skal konsekvensene av at leieavtaler i Meldal er sagt opp vurderes. Bakgrunnen for problemstillingen er den særegne historia og rettighetsforholdene i Trollheimen.

Som følge av norsk næringspolitikk på slutten av 1800-tallet, hvor man favoriserte jordbruket på bekostning av reindrift a, kom Trollheimen utenfor det samiske reindriftsområdet og det ble innført tamreinforbud i alle Trollheimen-kommunene unntatt Meldal. Familiene Kant og Renander har drevet reindrift under vanskelige forhold siden slutten av 1800-tallet, men tapte i 1981 en retts sak mot grunneiere hvor Høyesterett fastslo at de ikke hadde noen selvstendig beiterett på andres grunn i Trollheimen. Etter dette var det klart at videreføring av samisk reindrift i Trollheimen måtte bygge på konsesjon etter reindriftsloven. Slik konsesjon bygger vanligvis på grunneieravtaler, men da det ble klart at man ikke ville oppnå avtaler i tilstrekkelig omfang, forberedte og la Regjeringen i 1984 fram for, og fikk vedtatt av Stortinget den såkalte Trollheimen loven som ga hjemmel til å ekspropriere beiterett for å sikre fortsatt samisk reindrift i Trollheimen. Etter utarbeidelse av driftsplan og inngåelse av leieavtale i 1985, ekspropriasjonsvedtak i 1987, ble det innvilget konsesjon i 2002 etter en langvarig skjønnsbehandling. Konsesjonen gjelder fram til 2047, mens leieavtalene inngås for 20 år av gangen. I Meldal er en betydelig del av avtalene sagt opp.

Hovedproblemet for denne reindriften er at den har både for usikre og trange rammebetingelser. Usikkerheten er knyttet til at man er bundet av en rettsavgjørelse tuftet på andre premisser enn dagens, og at de politiske og faglige myndigheter derfor har måttet etablere ett alternativt rettsgrunnlag. Dette har vært en krevende og langvarig prosess, og det viser seg at konfliktbildet som forelå når denne prosessen ble innledet for 25 år siden, er endret.

Forfatterne konkluderer blant annet med (op.cit.): "Rettsgrunnlaget bør sikres på en mer langsiktig og sikrere måte; primært gjennom ekspropriasjon, spesielt av vinterbeiteområder, sekundært gjennom permanente/meget langsiktige (leie)avtaler."

Fra møtereferrat 09.01.2020 der Fylkesmannen deltok sammen med Surnadal, Rindal, Orkland, Midtre Gauldal, Rennebu og Oppdal kommuner ble status for reindriften i Trollheimen presentert (rep. fra fylkesmannen).

Oppsummert ble det slått fast:

- Eneste reindrift som er konsesjonsavhengig
- Driftsplan fra 1985 er moden for revisjon
- Kartnøyaktighet på flyttleier er ikke helt god, må brukes som informasjon og utgangspunkt for kontakt med reindriften for oppdatering
- Ilfjellet mangler avtaler og departementet ønsker ikke ekspropriasjon, men forventer minnelig løsning og etablering av nye leieavtaler der
- Oppsigelser av leieavtaler er også signalisert for Ramsfjell
- Utfordringer: Mange plansaker i Trollheimen og vilkår for å drive med reindrift oppfattes som vanskelig da det er stor aktivitet der og spørsmålet er hvor mye mer som tåles. Derfor er det behov for et felles situasjonsbilde
- Faktum: Det foregår nedbygging av flyttleier og fragmentering av beiter. Det er uforutsigbarhet mht volum på hytteutbygging.
- Reindriften er en liten minoritet som skal forvare sine rettigheter mot andre sterke interesser.

Målet med møtet var å få til et skjønnsmiddelprosjekt med ambisjon om å utvikle et felles kunnskapsgrunnlag/status for betingelser/vilkår for bærekraftig reindrift i Trollheimen. Følgende temaer skal inkluderes i prosjektet:

- Flyttleier, drivingsleier, kalvingsland, 1600 rein i vårflokk, beiteområder, vegetasjonskart, inngrepsituasjon, ferdsel, muligheter for kanalisering.
- Helhetlig tenking og samla belastning.
- Forslag til avbøtende tiltak.
- Finnes områder der «taket er nådd» og hva betyr det for aktivitet/inngrep?

Spørsmålet blir hvordan denne prosessen inkluderer reindriftsinteressene og inkluderer samisk tradisjonskunnskap i kunnskapsgrunnlaget som likeverdig med den formelle fagkunnskapen?

5.4 Fjellandsbyen i Skorovatn

(Grong/Namsskogan kommune) – utbygging av stor hytteby der man bare er i startfasen av prosjektet (hytter i byggetrinn 1 er under salg).

I oppsummeringen til Valderaune sin Masteravhandling (2014:59)⁴⁹ om; Utbygging på Kulturminnets premisser, har vi sakset dette:

Utviklingsplanene for Skorovatn inkluderer utbygging av over 1200 boenheter og baseres på visjonen om en urban fjellandsby. Planene representerer utfordringen mellom en bærekraftig utvikling av fritidssamfunnet, eksisterende næringer og den «urørte» naturen. Utviklingen vil medføre landskapsendringer i og rundt Skorovatn, som igjen vil skape konsekvenser for bygningsmiljøene og det helhetlige kulturmiljøet. Bruken av kulturminner og Skorovatn som et næringsgrunnlag vil veie svært tungt hos kommunen, da det vil gi grunnlag for fastboende og vekst i lokalsamfunnet og kommunen. Her er det viktig at kommunen som planmyndighet vil finne en balansegang mellom den planlagte utviklingen og de nasjonale verneinteressene innenfor både kulturminnevernet og reindrifta.

På side 56 kan vi lese: "Ettersom distriktet er næringsfattig vil det være politisk viktig for kommunen og lokalsamfunnsutviklinga å få inn en næringsvirksomhet. En kan anta at store utbyggere med en sterk kapital vil bli omfavnet av distriktskommunene. Konsekvensen er at det kan være enklere for en distriktskommune å fire på premisene, kontra bykommunene som kan stille strengere krav da de har utbyggere som står i kø."

Videre på side 57 står å lese: "... vil utviklingen påvirke både kulturmiljøet Skorovatn, den «urørte» naturen rundt, samt reindriftnæringen. Denne påvirkningen kan virke både positivt og negativt for Skorovatn og omgivelsene rundt. På den positive siden vil den økte turismen til området, skape en økonomisk vekst til både kommune og lokalsamfunn som sikrer fast bosetting. I tillegg vil den økte turismen gi et større fokus på Skorovatn og gruvesamfunnets historie, hvor man kan få inn midler til å tilrettelegge for at historien og kulturminnene skal vises frem og fortalt. På den negative siden vil det skape en utfordring hvor man gjennom restriksjoner og faste rammer må finne en balansegang mellom turismeformål og kulturmiljøets bæreevne. Dette vil være viktig både i forhold til de materielle- og de immaterielle kulturminnene i området og reindriftnæringen."

⁴⁹ Valderaune, A. M. E. (2014). *Utbygging på kulturminnets premisser. Utfordringer i by og distrikt. [Masteroppgave, NTNU]. NTNU Open. <http://hdl.handle.net/11250/243183>*

På side 54 står følgende:

Studiene av hytteutbygging og rekreasjon viste til en dobling av antall fritidsboliger, hvor utbyggingene viste en ny trend innenfor det norske fritidssamfunnet. Opprettelse av hyttefelt sammen med oppgradering og utbygging av eksisterende fritidsboliger, gir innvirkning på kulturmiljøer og den «urørte» naturen. Utbygging av hyttefelt er sannsynligvis den faktoren som bidrar til størst endring av utmarka. Derfor vil utviklingen i fritidssamfunnet skape konflikter med vernearbeidet og en bærekraftig utvikling av naturen."

Etter den første høringen for planene i Skorovatn, hadde det totalt kommet inn 14 merknader. Av disse var fem merknader fra grunneiere i Skorovatn, samt én merknad fra Skorovas Huseierlag. De øvrige merknadene kom fra henholdsvis Nærings- og fiskeriforbundet, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Sametinget, Statens veivesen, Direktoratet for mineralforvaltning og Norges vassdrag og energidirektoratet.

Sametinget ønsker å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur og reindrifta, samtidig som de ønsker å ta en befarung i området med tanke på eventuelle automatisk fredete samiske kulturminner.

Fylkesmannen fremmer innsigelse datert 5/6-2015: Offentlig ettersyn, reguleringsplan områderegulering Skorovas i Namsskogan og Røyrvik kommuner.

5.4.1 Oppsummering av fylkesmannens argumenter for innsigelse

Fylkesmannens reindriftsavdeling krever en konsekvensutredning som innebærer at:

- Konsekvensene av anleggsperioden på reindriften utredes nærmere.
- Konsekvensene av økt fri ferdsel på kalvingsland og øvrige sesongbeiter, oppsamlingsområde og gjerdeanlegg på Tunnsjøflyan utredes. I dette ligger en klar forventning av at influensområdet utvides.
- Konsekvensene av områdeplanen på distriktets flyttlei, både i og utenfor planområdet, og reinens naturlige trekk forbi Skorovas utredes nærmere.
- Fylkesmannen vurderer det som sannsynlig at en ny og utvidet konsekvensutredning vil avdekke at områdeplanens konsekvenser for Tjåehkere sijtes (Østre Namdal reinbeitedistrikt) flyttleier, sesongbeiter (spesielt senhøst, vinter og vår) og oppsamlingsområde i Skorovasområdet vil være av en slik negativ karakter at en utbygging i tråd med planen ikke er forenlig med reindriftsinteressene i området. Det kan derfor i en ny konsekvensutredning være fornuftig å se på ulike scenarioer for størrelsen på områdeplanen.

Etter hvert ble saken godkjent og iverksetting av byggetrinn 1 mht hytter igangsatt. Valderaune forutså at utbyggingsprosjektet Fjellandsbyen kunne føre til konflikt med reinbeitenæringens interesser i sin Masteravhandling året før innsigelse fra Fylkesmannen kom.

I dokumentasjonen av denne prosessen både av kommunen selv og fylkesmannen, kommer det klart frem at kommunens arealforvaltning ikke har vært i overensstemmelse med lovpålegg om inkludering av samisk tradisjonskunnskap via tilrettelagte arenaer for medvirkning for reindrifta på deres egne legitime premisser.

Spørsmålet er hvordan Namsskogan/Grong kommuner i dag etter erfaringene med denne store planprosessen håndterer påbud om inkludering av samisk tradisjonskunnskap i sin forvaltning av utmarksarealene?

6 Samtaler med reindriftsaktørene

Samtaleguiden ble utformet av leder for NRL Ellinor Marita Jåma og planfaglig ressurs for regionale reindriftsinteresser i Trøndelag, plankonsulent Svein Bjørk, i samarbeid med seniorforsker Sletterød. Samtalene har vært eksplorerende og guiden har kun vært en retningsgivende huskeliste. Det ble gjennomført samtaler med åtte næringsutøvere med sentrale posisjoner i reindriften innen områdene som eksempelstudiene på utbyggingsprosjekter foregikk i.

6.1 Samtaleguide

Sammen med NRL ble det utviklet en samtaleguide som besto av 10 spørsmål:

- Opplevelse/erfaring med reindriftsfaglige utredere og deres bruk av reindriftsfaglig kunnskap i arbeidet med konsekvensutredninger.
- Relevant å komme inn på dialogen, hvor mye kontakt har det vært, og se på dette med f.eks. befaring.
- Hvilken rolle hadde du og/eller hvor delaktig var du under saken; distriktsleder, gruppeleder eller «bare» reineier.
- Var det egnede arenaer for å få fram den tradisjonelle kunnskapen underveis i saken?
- Anvendte utreder informasjon fra distriktet i sine utredninger? (altså ikke fra distriktsplan og kart)
- Er dagens distriktsplaner og arealbrukskart egnet for å få fram reindriftenes bruk godt nok?
- Hadde utreder befaring med reindriften i de enkelte sakene? (T.O: Ved behandling av konsesjonssaker for vindkraft er det i dag krav om befaring, ble innført sent i 2018)
- Hadde utreder direkte kontakt med distriktet? Hvordan var kontakten?
- Hvordan oppfattet distriktet politikernes forståelse av reindriftenes behov?
- Erfaring med områdestyret vs. Fylkesmann

6.2 Hovedinntrykk fra samtale med reindriftsutøvere

Reindriftnæringas innflytelse på beslutninger om arealbruk er for uforutsigbar og lite i hht de krav og pålegg som kommunale forvaltere, politikere og utbyggere er pliktige til å hensynta samisk tradisjonskunnskap.

Reindriftnæringas kontakt og medvirkning i de aktuelle arealforvaltningssaker har ikke vært i hht pålegg og krav i plan- og bygningsloven og dessuten vinglete og svært personavhengig.

Det har ikke vært egnede arenaer eller dialogprosesser for å få fram den tradisjonelle samiske kunnskapen som er viktig.

I svært liten grad har utreder/planlegger benyttet eller innhentet informasjon fra distriktet i sine utredninger.

Viktig å ha en planfaglig kvalifisert person (planfaglig ressurs som Svein Bjørk) som i dialog med distriktet og næringa både etterlyser, utreder og bearbeider for å artikulere våre behov på en god måte, og for å påse at reindriftnæringas rettmessige behov og lovpålagte krav blir hensyntatt i den kommunale saksbehandling og arealforvaltning.

Når en tegner kartene for å presentere ei ærlig fremstilling av bruken av et område, blir det nesten umulig på 1:50 000 kart (for grovt). Vår erfaring er at slik feilplassering ikke endres når den først er inntegnet, og dette virker derfor mot sin hensikt.

Kommunalpolitikk er ofte sterkt preget av økonomiske overveielser og vi ser at det kan være tilfeller der politikerne «kjøpes» av utbygger via gunstige avtaler og ikke tar hensyn til reindriftras legitime krav.

6.3 Detaljert oppsummering av samtalene med reindriftsutøverne

Oppsummeringen skjer mest mulig samlet og anonymt, derfor er svar på spørsmål som angir rolle i saken utelatt. Noen spørsmål er dessuten slått sammen da de viste seg å være overlappende.

Næringsutøvernes opplevelse/erfaring med reindriftsfaglige utredere og deres bruk av reindriftsfaglig kunnskap i arbeidet med konsekvensutredninger

- Variabel erfaring, noen bedre enn andre.
- Vanskelig å skille forskning fra utredning, da samme person har hatt ulike roller samtidig og følgelig agert på ulike måter mht å ta kontakt og lytte til oss.
- Uforståelig vingling, der man på den ene siden lytter og på den annen siden ikke kan ha hørt hva vi faktisk sa i sakens anledning og hvorfor.
- Kun dersom saksbehandler har en viss peiling blir det befaring og forståelse for å vektlegge samisk tradisjonskunnskap i saken.
- Konsekvensutredning gikk helt imot det som reindriftra sa var viktige og sårbare områder som ikke måtte belastes på noen måte med inngrep.
- Det er blitt utformet konsekvensutredning uten at reindriftra på noen måte er blitt tatt med på råd eller spurt/hørt – det gjelder både kommunale forvaltere og innleiede plankonsulenter.

Hvor mye og direkte kontakt har det vært med utredere (kommune/utbygger) og hadde disse befaring med reindriftra i de enkelte sakene

- Ingen møter med kommunen.
- Når det gjelder befaring lite, mest på avstand og på kart.
- Noen møtepunkter med NVE.
- Kontakten har vært variabel og svært personavhengig.
- Opplevd å være alene i saken uten kommunale støttespillere.
- Har hatt mest kontakt med private grunneiere og det har vært vanskelig å få gjennomslag for argumenter for å minimere inngrep som ga negative konsekvenser for viktig drivingslei

Har det vært egnede arenaer for å få fram den tradisjonelle kunnskapen viktig for saken

- Nei, fordi det ikke lagt noen vekt på det vi sa og påpekte.
- Krevde å få dokumenter i saken og kommentere, fikk da bare 14 dager på oss.
- Har forklart hvordan reindriftra foregår til alle årstider, men aldri hørt.
- Vanskelig å bli trodd på det vi sier når utbygger stiller med advokater som nærmest driver avhør av oss for å sette spørsmål ved reindriftrænsningas troverdighet mht til nødvendig bruk og skjerming av områder fra inngrep
- Ja, det har det vært i prinsippet, men i praksis ikke.

Anvendte utreder/planlegger informasjon fra distriktet i sine utredninger? (annet enn distriktsplan og kart)

- Nei i svært liten grad.
- Mye foregikk over telefon og i noen tilfeller kom utreder med kart de hadde utformet på egen hånd uten at vi hadde vært involvert i dette arbeidet.
- En slik rolle som det Svein Bjørk har, hadde vært viktig å kunne støtte seg på i denne saken, en faglig kvalifisert person som i dialog med næringa både etterlyser, utreder og bearbeider for å artikulere våre behov på en god måte og for å påse at våre rettmessige krav blir hensyntatt i den kommunale saksbehandlingen.

Er dagens distriktsplaner og arealbrukskart egnet for å få frem reindriftas bruk godt nok?

- I noen grad. Men det er veldig vanskelig om ikke umulig for oss å rette opp feil på grovkornede kart uten at det gjøres befaringer som viser at det faktisk er en feilplassering f. eks av flyttlei inn til slakteplasser, enten det er vi eller dem som har gjort det. Blir liksom en evigvarende sannhet vi ikke kan rokke ved, og som vi blir møtt med i argumentasjoner om arealbruk og vurderinger i beslutninger.
- Ja, mener for så vidt det. De gamle distriktsplanene og bruksreglene/arealplan var godt nok egnet i denne saken fordi sommerbeitene var påpekt å være minimumsfaktor. Men når det ble snakk om vinterbeitene ble vi møtt med at det i planene stod at det var sommerbeitene som var minimumsfaktor. I planen var ikke sommerbeitene nevnt da det ikke syntes å være noen akutt fare for utbygging av disse. Utbygging av hyttefelt og skogsbilveier kom som følge av at det ikke var nevnt. Det var en dyrekjøpt læring å se at det er viktig å være føre var mht alle beitearealer, ikke bare de man ser er under press.
- Planene er vanskelige å leve etter da de grensene som er oppført på kartene ikke følger de naturlige grensene som reindrifta følger.
- Når en tegner kartene for å presentere ei ærlig fremstilling av bruken av området, blir det nesten umulig på 1:50 000 kart (for grovt). Vår erfaring er at feilplassering pga at det kan ikke endres når den først er inntegnet (f. eks inntegning av hensynssoener).

Hvordan oppfattet distriktet politikernes forståelse av reindriftas behov?

- Kommunalpolitikk er ofte sterkt preget av økonomiske overveielser og vi ser at det kan være tilfeller der politikerne «kjøpes» av utbygger via gunstige avtaler. Politiske vedtak i kommunene er derfor alltid uforutsigbare, da de også er avhengig av allianser, relasjoner og kontakt.

Erfaring med områdestyre vs. Statsforvalter

- Reindrifftsforvaltninga er ofte på linje med reindriftnæringa, men områdestyrene var vårt eget organ og det var reindrifftsutøverne som hadde kontroll over hva disse mente og sa. Vanskelig å si om områdestyrene i praksis gjorde noen stor forskjell på beslutninger om arealinngrep, men det var vi som var i førersetet.

6.4 Samlet oppsummering av samtaler med offentlige aktører tilknyttet eksempelstudiene

I dette avsnittet skal vi beskrive situasjonen i de ulike casene. Og vi skal se om praksis korresponderer med pålegg gitt gjennom lovverk og konvensjoner. Ett aktuelt spørsmål er om det ideale og det reale konvergerer i måten kommunene bedriver planlegging på og forvalter utmarksarealer der samiske interesser er tilhørende. Det er umulig å gi et fyllestgjørende svar på dette utfra de data vi har samlet inn i dette avgrensede kvalifiseringsprosjektet finansiert av RFF Trøndelag. Vi sitter i grunnen med flere spørsmål for videre forskning enn gode og presise svar. I noen sammenhenger vi tegne et retrospektivt bilde på hva som har skjedd. Andre ganger kan vi antyde hva som kjennetegner dagens praksis, mens det for alle er både positive og negative trekk i det som skjer. Samtidig ser vi også det finnes tilfeller og muligheter som åpner opp for å ta hånd om og føre til en god og klok praksis mht å inkludere reindriftsinteressene og den samiske tradisjonskunnskapen i fortsettelsen. Det å gjøre prosjektstillingen til Svein Bjørk som planfaglig ressurs permanent synes å være en god idé kun etter ett års funksjonstid. Stillingen skal evalueres om to år (etter 3 års funksjonstid), men gjennomgangen av årsmeldingen og signaler vi har fått fra de vi har hatt samtaler med i kommunene som inngår i vårt datamateriale, peker entydig i den retning.

I Oppdal (som del av Trollheimen) er det ingen oppsagte leieavtaler, beitelandet er ekspropriert.

Etter initiativ fra Fylkesmannen er det blitt startet en prosess (jfr. referat fra møtet i Oppdal om saken 09.01.20) for å etablere et prosjekt finansiert av skjønnsmidler for å utvikle et omforent og bredt kunnskapsgrunnlag for reindrifta og dens betingelser for hele Trollheimen og de berørte kommuner i randsonen. Bakgrunnen for dette er de mange innsigelser, og et ønske om sikring av reindriftsarealene. Oppdal og Meldal har sammen påtatt seg et ansvar for å drive frem prosessen og har allerede forankret prosjektet politisk via vedtak, mens de andre kommunene som deltok signaliserte interesse for å være med på laget. Disse mangler politisk forankring, men det skal det jobbes med å få klarert til 1. mai 2020. Det gjenstår å se hvordan man evner i utviklingen av kunnskapsgrunnlaget å inkludere samisk tradisjonskunnskap på lik linje med vitenskapelig og faglig kunnskap på feltet.

I Rennebu kommune mangler det leieavtale på ei avgjørende flyttlei, men det pågår nå en prosess for å få på plass denne avtalen, samt avtaler om høst/vinterbeite i Ramsfjellet. Det har vært/er stort trykk mht bygging av fritidsboliger (hytter) særlig nært flyttlei (deler av den før omtalte som det mangler avtale på).

En stor mangel eller svakhet blir det når Trollheimen sitje sjelden uttaler seg i plansaker og stoler på at fylkesmannen tar saken og «tar opp kampen». Det er svært uheldig da den samiske tradisjonskunnskapen (den lokale reindriftskunnskapen) ligger hos utøverne selv og ingen annen. En av de generelle årsakene til dette er tidligere blitt problematisert.

Det er få (fem) familier som driver reindrift i Trollheimen og at det derfor kan være vanskelig for denne minoriteten å stå opp mot de andre samfunns- og næringsinteressene (og folket i bygda). (Det samme har TFoU også erfart i andre samtaler om liknende situasjoner i Namsskogan-/Røyrvikområdet mht stenging av snøscooterløyper i forbindelse med legitim flytting av rein langs viktige flyttleier.)

Reindriftsinteressene deltar aldri på møter og svarer svært sjelden på høringer, så det blir en utfordring å inkludere og mobilisere en svært liten og ofte stigmatisert gruppe til medvirkning og dialog med andre næringsinteresser, slik man er pålagt i hht lovverket.

I Orkland (tidligere Meldal) kommune er leieavtaler i vinterbeiteområder sagt opp og påvirker reindrifta ganske mye. Det ser ut til at kommunen avventer prosessene i Rennebu kommune.

Viktig at behandling av saker som angår reindriftsinteressene gjennomføres slik at disse kan delta, dvs. at så vel kronologiene mht driftingen av rein og gjennomføring av saksbehandling samkjøres.

Det er viktig at informasjonen når ut til reindriftsinteressenes representanter slik at de skjønner når og hvor man skal delta og inkluderes i prosessen, og at det er dialog mellom dem og forvaltningen om hvordan dette best skal skje på reindriftnæringens premisser, og slik at samisk tradisjonskunnskap kan artikuleres adekvat og forståelig og inkluderes for å avdekke viktige/kritiske konsekvenser for reindrifta.

Samisk tradisjonskunnskap må ikke desavueres i forhold til andre sterke næringsinteresser som har makt og tradisjonelt stor påvirkningskraft gjennom det uformelle (skjulte) politiske systemet. Eksempler viser at det kan være en reell fare for dette, dersom politikerne går på akkord med de lovpålagte krav om inklusjon av samisk tradisjonskunnskap som i beslutningstakingen i slike saker.

Dersom det i et vedtak står som vilkår at det skal være kommunikasjon mellom utbygger/reindrift blir det problematisk å gjennomføre fordi reindriftsutøver og utbygger må kontakte hverandre. Det er da bedre å utforme vedtak slik at det ikke blir noe problem for reindrifta, f.eks. at et område skal være stengt i en fastsatt periode (eksempelvis april). Det kan også gjelde stopp av fritidsaktivitet (gjelder også f.eks. snøscootertrafikk) når flyttleier benyttes.

Nettopp rullert kommuneplanen først og fremst tatt hensyn til reindrifta og deres bruk og behov for store arealer. Reindriftsinteressene er høringspartner i planarbeidet og det er satt hensynssoner i forhold til trekkveier og samlingsplasser samt i forhold til innspill fra Sametinget mht samiske kulturminner (i hht aktsomhetsplikten).

I forbindelse med ny kartlegging av en 8-km lang flyttlei i terrenget (på kartet var for upresist inntegnet) satt vedkommende planlegger på scooteren til en som hadde rein i området. Dette er et godt eksempel hvordan man i praksis kan inkludere samisk tradisjonskunnskap i det kommunale forvaltningsarbeidet. Det gjelder i like høy grad inntegning og størrelse på passeringskorridorene i forbindelse med planlegging av hyttebebyggelse. Slike passeringskorridorer er veldig viktig å holde intakt uten begrensninger. Det er som regel naturlige korridorer som følger terrenget og det er meget viktig at de som driver næringen kan vise hvor de går helt konkret når man er faktisk til stede i utmarka, slik at forvaltningen også forstår og innser hvorfor de går slik de gjør, og derfor må ta hensyn til dette i planleggingen.

7 Relevant forskning fra et nordsamisk område

7.1 Forskning på kommunale planprosesser

Forskere ved Norut/NORCE har gjennom de siste årene fulgt en rekke kommunale planprosesser i hvor ulike samiske interesser er berørt. Dette har vært overordnede planprosesser; som utarbeidelse av kommuneplanens arealdel, samt reguleringsplaner knyttet til konkrete utbyggingstiltak. Vi har bidratt med et kapittel om samiske hensyn i planleggingen (Riseth og Nygaard, 2018⁵⁰) i et tobindsverk som ser på erfaringer med Plan- og bygningsloven, 10 år etter, og hvordan §3-1c blir fortolket og praktisert i ulike kommunale og arealplanprosesser. Paragrafen pålegger planmyndighet å *sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, og vi viser til planprosesser i tre kommuner; Kvænangen, Kautokeino og Sortland*. Vi har også brukt Sortland som case i en komparativ artikkel om ivaretagelse av reindriftsinteresser i Norge og Sverige (Bjårstig et. al 2020⁵¹).

Selv om private utbyggingsaktører ofte utarbeider planer i egen regi, er det i utgangspunktet kommuneadministrasjonen som forbereder kommune – og reguleringsplaner. Med unntak for statlige planer er det kommunestyret som vedtar planene. Under planarbeidet har regionale og statlige sektororganer rett til å framsette innsigelse mot en plan. Dette for å ivareta viktige regionale og nasjonale interesser som vedkommende organ er tillagt ansvaret for. Både Fylkesmannen og Sametinget har slik innsigelsesrett på vegne av reindrifta og samiske interesser. Når innsigelse er framsatt, kan ikke planen vedtas, men går til mekling hos Fylkesmannen. Oppnås ikke enighet, avgjøres saken av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Loven har flere bestemmelser som skal sikre medvirkning. Det er også krav om konsekvensutredning (KU) for planer og tiltak som overskrider visse størrelsesgrenser eller kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. For reindrift understreker KU-forskriften at det skal legges vekt på den samlede effekten av tidligere og også andre planlagte inngrep.

Våre forskningsresultater viser et regionalt differensiert mønster. Hovedskillet synes å gå mellom de samiske majoritetskommune i Indre Finnmark og resten av virkeområdet. I majoritetsområdet virker det som, ikke overraskende, at reindrift og andre samiske arealbruksinteresser ivaretas på lik linje med andre. At samisk språk og kultur er levende og dominerende i dagliglivet, er nok en vesentlig del av forklaringen. For størstedelen av virkeområdet er det derimot ofte slik at reindrift og andre samiske utmarksbrukere kommer seint inn i planprosessene, og at det er nødvendig med innsigelser og omkamper for å få stoppet eller begrenset inngrep som ville vært til urimelig stor skade eller ulempe. Mye av konfliktgrunnlaget er at de færreste utenforstående har innsikt i reindriftas behov for sammenhengende arealer, og ikke vet at naturinngrep og forstyrrelser fra menneskelig aktivitet kan føre til at rein unnviker urokilden med opptil flere kilometer. Fylkesmennene melder at KUr om inngrep i reindriftsarealer ofte er basert på utbyggers premisser, og ikke holder mål reindriftsfaglig. Vi har også funnet tegn på forbedringer; bl.a. at noen kommuner avsetter *hensynsområder* for reindrift, begynnende interkommunal planlegging og ikke minst at

⁵⁰ Riseth, Jan Åge, Nygaard, Vigdis (2018) Samiske hensyn i planleggingen. I: Gro Sandkjær Hanssen (red.), Nils Johan Aarsæther (red.) PBL 2008 En lov for vår tid? Oslo, Universitetsforlaget.

⁵¹ Bjårstig, Therese; Nygaard, Vigdis; Riseth, Jan Åge; Sandström, Camilla (2020) The institutionalisation of Sami interest in municipal comprehensive planning – a comparison between Norway and Sweden. International Indigenous Policy Journal, Vol. 11, no 2. <https://ojs.lib.uwo.ca/index.php/iipj/article/view/10574>

den første regionale planen for reindrift, i Troms, er under utarbeidelse. Vi har også registrert at planleggere og administrasjon i kommunene lærer seg det grunnleggende om reindrift og samisk kultur; tilstrekkelig til å etablere rutiner og kontaktmønstre som sikrer god inkludering i planprosessene. I flere tilfeller har det vist seg at til tross for eksemplarisk administrativ behandling, så kan politikerne snu opp ned på hele planarbeidet. Kommuneplanprosessen for Sortland kommune i Nordland er et illustrerende eksempel.

7.1.1 Arbeidet med kommuneplan for Sortland

Sortland kommune har 10 000 byggere, derav halvparten i kommunesenteret Sortland, og er regionsenter i Vesterålen med 30 000 innbyggere. Kommunen er delt mellom Langøya og Hinnøya som forenes av Sortlandsundet og ei bru. Det er også tettstedsutvikling langs sundet og fjordene på Hinnøya. Kanstadfjord/Vestre Hinnøy reinbeitedistrikt er det ene av to reinbeitedistrikter på Hinnøya. Distriktet har bare fire siida andeler, men driver allsidig og avansert kombinasjonsnæring som omfatter både eget slakteri, to turisme-, mat- og kultur næringsforetak samt fiskeri. Den ene familien som bor i Sortland kommune, driver kommunens største reiselivsforetak. Siida andelsinnehaveren er både kommunestyre- og sametingsrepresentant.

Kommuneplanprosessen i Sortland kan illustrere mange problemstillinger som er relevant for reindrifta utenfor de samiske majoritetsområdene. Kanstadfjord/Vestre Hinnøy reinbeitedistrikt er et helårsdistrikt. Det betyr relativt korte distanser mellom ulike sesongbeiter. Bebyggelsen på nordnorske øyer og halvøyer er ofte konsentrert til strandflater og områder nært fjorden. De viktigste vinter- og vårbeitene på Hinnøya finnes i samme type landskap. Det innebærer at det er et betydelig konfliktpotensial når nye utbyggingsområder skal planlegges.

Planleggerne i kommunen erkjente at det var liten forståelse for reindrift i kommunen. For byplan og kommuneplanens arealdel ble det framsatt krav om reindrifsfaglig konsekvensutredning (KU). Sametinget fremmet innsigelse. Det manglet samlet vurdering av planer og tiltak innenfor reinbeitedistriktet. Kommuneplanprosessen gikk dels parallelt med planleggingen av ny E10, den såkalte Hålogalandsvegen. Den praktiske løsningen ble at det ble utarbeidet en reindriffts-KU for både veiplanen og de aktuelle kommunenes, deriblant Sortlands, utbyggings- og reguleringsaktiviteter. I KU'en sies bl.a. for reindrifta på Hinnøya at distriktet er kritisk avhengig av seinhøstes, vår – og vinterbeiter samt flyttleier langs Sortlandssundet, og at disse er truet særlig av to av de foreslåtte utbyggingsområdene (Nellemann 2015)⁵². Planleggerne fremholder at kommunen hadde stort søkelys på tidlig medvirkning i planprosessen. Etter høringsrunde og dialog ga Fylkesmannen følgende «attest» til Sortland kommune:

«Fylkesmannen synes kommunen med forslaget til kommuneplanens arealdel godt på vei har realisert strategien sin om å konstruere en plan med en tydelig profil for ivaretagelse av reindriftnæringen. Reindriftnæringen er tydelig integrert i planen og kommunen har hensyntatt næringen på en god måte» (Fylkesmannen i Nordland 2016:2).

Ved den endelige behandlingen i kommunestyret snudde imidlertid kommunestyret etter et benkeforslag, der en representant skiftet side fra posisjon til opposisjon, slik at det ble flertall for å fjerne alle hensyn til reindrifta fra planen, spesielt et utbyggingsområde som det etter omfattende dialog var oppnådd enighet

⁵² Nellemann, Christian (2015) Reindrifsfaglig konsekvensutredning av E10, rv. 85 og rv. 83. Rapport 2015:1

om. Dette medførte at innsigelser fra Fylkesmannen og Sametinget ble reaktivert. Den videre behandlingen ble ganske ekstraordinær med to påfølgende klagerunder hos to settefylkesmenn som begge opprettholdt den opprinnelige posisjonen fra Fylkesmannen i Nordland. Ved ny mekling høsten 2018 oppnådde man imidlertid enighet slik at de fleste konfliktene ble løst. Det som gjensto å løse, var de mest kontroversielle sakene som blant annet gjelder drift av et massetak og hvor reindrifta krever restriksjoner i de mest sårbare periodene, anleggelse av et nytt boligområde i flyttlei, og etablering av en skiløype som kan komme i konflikt med reindrifta. Saken ble sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse. I april 2020 kom svaret fra KMD, og planen ble endelig godkjent av departementet. De tre betente sakene, som alle angikk reindrifta ble ikke godkjent og måtte tas ut av planen.

Plansaken i Sortland illustrerer at selv om gode verktøy i Plan- og bygningsloven er en *nødvendig* betingelse for å få til gode planprosesser, er det ikke nødvendigvis *tilstrekkelig* for å sikre planvedtak som ivaretar reindrifta og samiske interesser. I mange tilfeller vil innsigelse eller varsel om innsigelse være utløsende for å innlede forhandlinger der man finner akseptable kompromisser eller at tilstrekkelig mange representanter for majoritetssamfunnet aksepterer at samiske interesser vinner fram på bekostning av andre. Slike politiske resultater forutsetter imidlertid at man godtar grunnpremisset i pbl § 3-1 c med dens forankring i Grunnloven § 108 og folkeretten. *Dersom kommunestyrets medlemmer ikke aksepterer dette grunnpremisset som gyldig, betyr det at reindrift og annen samisk arealbruk mangler det vernet som lovverket forutsetter.* I denne saken var det staten som måtte gå inn og overprøve kommunepolitikernes beslutning.

Et reelt arealvern for reindrift og samisk utmarksbruk må i en del tilfeller forutsette at urfolkshensyn gis forrang ovenfor det et lokalt flertall ønsker å prioritere. Til tross for at reindrifta mange steder har vært utsatt for inngrep og forstyrrelser som klart overskrider toleransegrensene, blir den ofte behandlet som en hvilken som helst nærings- eller rekreasjonsinteresse. Det kommunale selvstyret står sterkt i Norge, men dersom man skal ha en nasjonal arealpolitikk må overordnede myndigheter ta ansvar når det viser seg nødvendig.

7.2 Blikk for det samiske?

Filosofen Jacob Meløe (1988)⁵³ har utviklet noen idealmodeller for trekk ved forvaltning og beslutningstakere i møte med fremmede kulturer: Det *kyndige*, det *ukyndige* og det *døde* blikk, som representer henholdsvis insidieren, outsidersen som vet at han ikke forstår (og derfor kan lære), og den utenforstående som ikke har mistanke om at han ikke forstår og derfor heller ikke spør. Spesialpedagogen Grethe Dunfjell (2006)⁵⁴ har føyd en fjerde kategori, det *vegrende* blikk, til modellen. Med det mener hun et blikk som ser og forstår, men bevisst velger å overse utfordringen, og unnlate å forholde seg til den. Hvilken av disse posisjonene aktørene på feltet inntar, vil være avgjørende for hvorvidt de er i stand til å oppfylle intensjonene i formålsbestemmelsen.

Meløe's (1988) idealmodell, med Dunfjells utvidelse, kan være en god inngang til å analysere ulike aktørers evne til å se utfordringene i planarbeidet. Vi forutsetter at kommunale aktører innen det samiske

⁵³ Meløe (1988) The Two landscapes of Northern Norway, *Inquiry*, 3, 387-410.

⁵⁴ Dunfjell, G. (2006) Når likheten blir for stor, er det vanskelig å se forskjell. Hovedfagsoppgave i spesialpedagogikk. Trondheim: NTNU

majoritetsområdet, og også andre, er preget av kyndige blikk, mange av ukyndige, og at det kritiske for en del andre kommuner vil være å bevege seg fra det døde til det ukyndige blikk, slik at de kommer i en posisjon der de sakte, men sikkert kan bygge opp nødvendig kompetanse for å oppfylle lovens intensjoner. Det som har skjedd blant planleggerne i Sortland må nettopp være et positivt eksempel på en slik utvikling.

Gjennom intervjuer med fylkesmennene har vi fått informasjon om at det forekommer en del døde blikk, men det er likevel tegn på potensiale for en utvikling fra ukyndige til kyndige blikk i mange kommuner. Det kan åpne for tiltak som oppbygging av kommunal kompetanse, styrking av reinbeitedistriktenes administrative kapasitet, bedre veiledningsmateriell, utvikling av interkommunale/regionale planverktøy/planer og styrking av Sametingets planfunksjon og gi bedre oppfylning av plandelens «sameparagraf».

Hvor finner vi så det *vegrende* blikk? Noen glimt fra Rørosområdet kan anskueliggjøre det, se tekstboks. Det *vegrende* blikket er altså det blikket som forneker og ikke vil se. Den refererte gårdbrukeren ser åpenbart ikke noen positiv verdi i reindrift og samisk kultur. Det er godt samsvar mellom de refererte glimtene, og denne region har også en historie med «finnjaging», dvs. *etnisk rensing* (Fjellheim 2012)⁵⁵ og der de over hundre år gamle konfliktene ble vedlikeholdt en serie med rettssaker mot reindriften på 1980- og 1990-tallet der grunneierne påsto at reindriften ikke hadde beiterettigheter på privat grunn. Reindriften vant den siste saken i 2001.⁵⁶ Sett under ett er det vanskelig å tenke seg at holdningene som refereres, ikke påvirker behandlingen av plansaker i regionen. En god nyhet er likevel at Røros kommune i 2018 har engasjert reindriftsfaglig kompetanse - en erkjennelse av at man har et ukyndig blikk, og trenger å utvikle kyndighet.

Norge har nå levd med en uttalt positiv samepolitikk i tre tiår, og Sametinget har gradvis økt sin innflytelse. Finnmarksloven og konsultasjonsavtalen (begge fra 2005) er resultater av Norges ratifikasjon av ILO-konvensjon 169 i 1991. Norge mottok likevel i april 2018 kritikk fra FNs menneskerettskomite på en rekke punkter som angår urfolksrettigheter; to av dem gjaldt holdninger/diskriminering og konsultasjoner (CCPR/C/NOR/CO/7 2018). Regjeringen har nå forberedt lovfesting av konsultasjonsordningen.⁵⁷ Den vil nå i tillegg til statlige organer også omfatte kommuner og fylkeskommuner, men for å unngå unødige dobbeltbehandling, gjelder den ikke saker hvor Sametinget har innsigelsesadgang etter PBL.

7.3 Kommentarer fra fagdirektør hos Statsforvalteren i Trøndelag

7.3.1 Konsultasjon

Det presiseres på side 12 i veilederen at det er administrasjonen v/ kommunedirektøren som har ansvaret for gjennomføringen av konsultasjoner. Av erfaring vet vi at særlig i prosesser rundt kommunale arealplaner gjør ofte det politiske organet vedtak som ikke følger administrasjonens tilrådinger. Vi mener dette bør «problematiseres» i veilederen. Viktigheten av at det politiske nivået også har eierskap til konsultasjonsprosessene bør vektlegges i veilederen. Dersom det oppnås enighet mellom f.eks. reinbeitedistriktet og kommuneadministrasjonen, mens det politiske vedtaket fraviker denne enigheten, kan

⁵⁵ Fjellheim, S. (2012) Gåbrien Sitje. En sameby i rørostraktene. Røros: Eget forlag.

⁵⁶ Selbuddommen, HR-2001-4-B - Rt-2001-769

⁵⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/bd04460302e04a89b3aed20ec246d756/utkast-proposisjon-om-enderinger-i-sameloven-konsultasjoner-11.05.18.pdf>

det vel ikke sies at konsultasjonens formål er ivaretatt. Veilederen må også i større grad understreke kravet om reell begrunnelse for vedtak som er i strid med enighet oppnådd gjennom konsultasjoner. Etter vår vurdering kan slike vedtak gi behov/ krav om ytterligere konsultasjoner.»

Når det gjelder de 4 ulike typer blikk for det samiske har vi vel erfart alle disse i ulike fasonger. Det vegrende blikket er det nok vanskelig å gjøre så mye med. Det vil alltid forekomme, bl.a. fordi blikkeieren ofte opplever en konkret arealbruk-konflikt.

For de andre 3 typer blikk; KUNNSKAP. Først grunnleggende kunnskap om de samiske utfordringer og om folkerett/samerett. Det vil være grunnlaget for anerkjennelse av de samiske rettigheter og til slutt hvordan ivareta denne retten (f.eks. i planprosesser).

Statsforvalteren i Trøndelag har jobbet aktivt med dette i det siste. Først ved å erkjenne at vi internt har kompetansebehov. Dette har resultert i etablering av «Sørsamisk forum», som nettopp skal se på hvordan fylle dette behovet.

I tillegg har vi jobbet med kommunedialogen, generelt, og spesielt opp mot det samiske perspektivet. I fylkesmannens (nå statsforvalterens) dialog med Snåsa kommune (forvaltningskommune) før jul, ble det utprøvd en «pilot» der «sørsamisk» forvaltning var ett av 3 dialogtema. Samisk medvirkning i arealplanprosessen ble spesielt berørt. Godt mottatt av både statsforvalter og kommune.

Til slutt en kommentar til at det i forslaget til at kommunene skal komme inn under konsultasjonsordningen er lagt til grunn at Sametinget ikke skal ha innsigelsesrett i forhold til saker etter PBL. Dette er riktig, men kommunene har likevel plikt til å konsultere andre samiske interesser, f.eks. reinbeitedistriktene, også i plansaker. Selv om reinbeitedistriktene har muligheter til å komme med høringsuttalelser, delta på åpne innspills møter mv.

8.1 Kopperå i Meråker kommune

Det refereres her til et tidligere RFF-prosjekt i samarbeid med NORUT Samfunnsforskning (nå NORCE) der kommunen som seniorforskerne Carlsson & Sletterød ved TfoU (nå SINTEF) fordypet seg i, gikk på plan- og beslutningsprosessene mht utbygging av vindkraft i Kopperå i Meråker kommune (ble ikke gitt konsesjon av NVE). Denne prosessen er relevant i forhold til lovpålagt medvirkning fra Reindriften og følgelig lovpålagt inkludering og bruk av tradisjonskunnskap om reindrift både for utbygger og Meråker kommune (politisk og administrativt) i den forberedende prosessen.

Det ble publisert en artikkel i tidsskriftet Utmark fra dette prosjektet⁵⁹. På side 10 og utover i nevnte artikkel (se fotnote under) står å lese:

Når det gjelder vindkraft- og vassdragsutbygging som Kopperå-saken i Meråker, er det NVE som forbereder planprosessen, vurderer ulike sider ved utbyggingen og behandler søknad om konsesjon. Målet er at alle som har krav på det, skal høres og at alle sider ved saken belyses, slik at det kan fattes et vedtak der fordeler og ulemper er veid opp mot hverandre.

I tre samrådsmøter i perioden august 2012-september 2013, ble det åpnet for innspill og informasjon til arbeidet med konsekvensutredningen E.On (2013:21) skriver i konsesjonssøknaden at deltakerne fra lokalmiljøet ble valgt av Meråker kommune, og representerte lag, foreninger, grunneiere og annet utmarksbasert næringsliv. Dette kan tolkes som at kommunen var ansvarlig for å invitere de berørte partene. Meråker utvikling og E.On inviterte til et åpent møte for lokalt og regionalt næringsliv samme år, og her var det altså andre som inviterte. Ifølge vår informasjon deltok ikke representanter fra reindriftsnæringen i noen av disse møtene. Konsesjonssøknaden ble sendt på høring høsten 2013, og det kom inn 62 høringsuttalelser på vårparten i 2014. Etter våre opplysninger leverte ikke de to berørte reinbeitedistriktene på norsk side noen egen høringsuttalelse.

Viktigst for å tale reindriften sine interesser var derfor fylkesmannen i Nord-Trøndelag sin innsigelse til søknaden: «Planene for Kopperå vindkraftprosjekt, vil sammen med E.On sine øvrige vindkraftplaner i Nord-Trøndelag (Verdal og Steinkjer) og nærliggende områder i Sør-Trøndelag, innebære vindkraftanlegg i helt nye områder (...). Fylkesmannen mener dette vil være svært konfliktfylt på en rekke områder både for viktige miljøinteresser, og for reindriften sine interesser og andre sør-samiske interesser» (FMNT 2014: 2). Innsigelsen omhandler altså både reindriftsnæringen som næringsinteresse, og andre sør-samiske interesser uten av dette er nærmere spesifisert.

De berørte reinbeitedistriktene på norsk side har i liten grad deltatt direkte i planprosessen, verken på folkemøter, i ulike kommunale fora, eller med høringsuttalelser. Som sådan oppfattes næringa å være usynlig i diskusjoner og medvirkningsprosesser lokalt. Fra informanthold ble det fortalt at både E.On og kommuneadministrasjonen forsøkte å få reindriften i tale uten å lykkes. Det ble hevdet at E.ON har opptrådt formelt riktig og i overensstemmelse med krav gitt av NVE i slike saker, men at Meråker kommune derimot, kunne vært mer offensive for å sikre at alle interesser deltok. Her kan en nok stille spørsmål ved om planmyndighet har gjort tilstrekkelige tiltak for å sikre medbestemmelse og gitt reindriften sine legitimitet i planprosessen. Politikerne mente likevel at reindriften har blitt hørt etter gjeldende regler i

⁵⁹ [NINA Brage: Samiske interessers legitimitet og status i politiske og forvaltningsmessige plan- og beslutningsprosesser](#)

Plan- og bygningsloven, selv om synspunkter og meninger fra de samiske interessegruppene har blitt formidlet via andre alternative kanaler, f.eks. gjennom advokater og reindriftsavdelingen til fylkesmannen. At de berørte reinbeitedistriktene benytter advokater for å tale og prosedere sin sak forklarer informantene med deres historiske erfaringer, da flere vanskelige og konfliktfylte saker er havnet i rettsapparatet de seneste årene.

I dette tilfellet ser det ut til at reindriften ikke har prioritert å delta i de formelle kanalene som ledet opp til den kommunale beslutningsprosessen for vindkraftprosjektet. En mulig forklaring kan være at reindriften ikke fant det formålstjenlig å delta på de premissene for medvirkning som er utformet av kommunen eller utbygger. Da saken skulle behandles politisk hadde administrasjonen innstilt nei til utbygging pga. store negative konsekvenser for urørt natur, friluftsliv, reiseliv og reindrift. Lokalpolitikerne vedtok likevel på et ekstraordinært kommunestyremøte juni 2014 - med 12 mot 9 stemmer i, å si ja til bygging av Kopperå vindkraftverk i Meråker.

Lokalpolitikerne i Meråker vektla ulike meninger for og mot planene om vindkraftutbygging i Kopperå-området. Her ble miljø, vilt, friluftsinnteresser og rein som næring nevnt. Flere av gruppelederne snakket sympatisk om sørsamiske interesser i et kulturelt perspektiv, men ikke eksplisitt vurdert som næringsinteresse på linje med andre slike i kommunen. Våre data viser entydig at de samiske interesser ble vektlagt «minst» i den lokalpolitiske debatten og hadde minst legitimitet. Alle samfunnsinteressene i Meråker hadde sine egne agendaer, verdier og interesser, men det kom aldri til noen alliansebygging mellom disse, selv om de hadde samme negative holdning til utbygging. Her eksisterte det vi kan kalle «interessenes slagmark» selv om man hadde «en felles fiende» å stå opp imot. Ambivalente synspunkter framkom når det gjelder oppfatning og vurdering av det samiske i kommunen, og de samiske interessers legitimitet og anerkjennelse. Politikerne er klar over hva en eventuell utbygging vil kunne innebære for reindriften og følgelig samisk kultur, uten at det siste er blitt inkludert eksplisitt i argumentasjonen bak partienes beslutning og standpunkt i saken. Det blir hevdet at de samiske interessene selv har ekskludert seg fra den offentlige politiske debatt og meningsutveksling ved ikke å delta på de tilrettelagte arenaene, selv om de har vært i media.

I Meråker fikk også den kommunale beslutningsprosessen et statlig etterspill da NVE 13 april 2015 avsløt konsesjonssøknad fra E.ON Wind Norway om å bygge og drive Kopperå vindkraftverk, og dermed tilsidesatte det kommunale vedtaket som støttet utbyggingen. I avslagsbegrunnelsen (NVE 2015:1) blir de viktigste negative virkningene av inngrepet knyttet til samiske interesser, friluftsliv, reiselivsnæring og landskap. «Det er usikkerhet knyttet til virkningene for reindrift, og NVE mener området med sin funksjon som blant annet oppsamlingsområde og flyttleie tilsier at føre var-prinsippet bør vektlegges i avgjørelsen av konsesjonsspørsmålet». NVE vektla altså innsigelsen fra fylkesmannen i Nord-Trøndelag og fylkeskommunens motstand, samt den grenseoverskridende effekten på reindriften på svensk side.

9 Omorganiseringa av den offentlige forvaltningen av reindrifta

9.1 Fra områdestyrer til Statsforvalter

I NIBIO sin evaluering⁶⁰ av endringen i den offentlige forvaltningen av reindriften, oppsummeres resultatene på følgende måte:

I 2014 ble den offentlige forvaltningen av reindriften omorganisert. Områdestyrene ble avviklet og oppgavene overført til den gang Fylkesmannen. Områdekantorene ble samtidig en del av de daværende fylkesmannsembetene (nå Statsforvalteren). Dette har gitt økt effektivitet i behandling av plansaker. Forvaltningsstrukturen fremstår nå som tydeligere for kommunene og annen offentlig virksomhet, men som mindre tydelig for reindriftsnæringa. Omorganiseringen ser også ut til å ha gitt den offentlige forvaltningen av reindriften økt legitimitet i samfunnet for øvrig. Det er imidlertid utfordringer knyttet til å opprettholde dialog med reindriftsnæringa og sikre medvirkning i forvaltningsprosessene. Statsforvalterne har valgt noe ulik organisering av denne delen av forvaltningen. Det er ikke grunnlag for å framheve noen spesiell modell som best. Evalueringen peker imidlertid på at det er viktig å opprettholde ordningen med områdekantor med geografisk nærhet til næringa. Dette begrunnes både med behovet for dialog, kompetanseutveksling, veiledning og at områdekantorene bidrar til å gi den offentlige forvaltningen av reindriften legitimitet i næringa.

9.2 Statsforvalterens og NRL/reindriftsnæringas kommentarer til omorganiseringa

Etter omorganiseringa opprettet Statsforvalteren "et dialogforum" med Sametinget og NRL, som var lite vellykket og som endte opp med å være en kaffeprat uten konkrete saker og beslutninger (såkalt «supperåd» - forskernes kommentar), og man erfarer at det er blitt større avstand mellom førstelinjetjenesten og reindriftsnæringa – det er blitt mye mindre direkte kontakt. Før Reindriftenloven av 2007 kom, deltok Statsforvalteren (den gang Fylkesmannen) i slakting, tellinger og gjerdeovervåking, men da den nye loven kom sa departementet klart fra om at de nevnte forhold ikke var en oppgave for Statsforvalteren og at dersom det fortsatte ville bevilgninger bli trukket inn. Dette førte også til at den nære kontakt og samhandling direkte med næringsutøvere opphørte. Generasjonsskiftet i næringa har dessuten ført til mindre face-to-face møter, da de yngre næringsutøvere er mere på digitale kommunikasjonsplattformer for kommunikasjon og/eller sosiale medier, men Statsforvalteren har opprettholdt kontakten med de som tidligere satt i områdestyrene.

Fra reindriftsnæringa framholdes det at overføringa av forvaltninga til Statsforvalteren ikke var NRL sitt førstevalg. NRL/Sametinget la lite arbeid inn i "dialogforumet" da man erfarte at det ikke fungerte etter hensikten. Etter omorganiseringa har så vel innflytelsen som beslutningsmakten til næringa blitt svekket, og det har ført til at avstanden til staten er blitt større. Endring i ansvar- og myndighetsfordelingen er også i disfavør for næringa, men andre arenaer og møteplasser mellom næring og forvaltning er blitt aktualisert, men effekten for næringa og vellykketheten er usikker.

⁶⁰ Haugen Tenge og Strand (2019) Evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften. NNBIORAPPORT, Vol. 5, Nr. 42. NIBIO Kart og statistikk. 2019.

10 Prosjektet "Planfaglig ressurs"⁶¹

10.1 Bakgrunn for og forankring av prosjektet⁶²

I søknaden om prosjektmidler ble det anført følgende:

I forhold til arealvern, med spesielt fokus på vindkraft og på reinbeitedistriktenes muligheter for reell medvirkning i areal- og plansaker var det enighet om å forsøke å etablere et 3-årig prosjekt for å sette reinsamelaget og/eller reinbeitedistriktene i stand til å takle alle arealutfordringene de møter.

St. meld 32 (2016-2017) kap. 9.3 omhandler blant annet framtidig behov for kompetanse i forvaltningen, samt tidlig medvirkning som verktøy for konfliktdemping. Videre har Sametinget utarbeidet to Sametingsmeldinger i 2016; Sametingsmelding om Reindrift og Sametingsmelding om areal og miljø. Prosjektets målsetting er i overensstemmelse med vedtatte strategier knyttet til begge nevnte meldinger. Sametingsmeldingen om Reindrift sier i kap. 6.3 under overskriftene Målsetting og Strategi:

Målsetting: Reindriften har en reell mulighet til å konsultere og delta i styring og forvaltning av sine landområder.

Strategi: Stimulere gjennom tilskuddsordninger til samarbeid og samordning i reinbeitedistrikt og siidaer av ressurser til sikring av arealgrunnlaget.

Sametingsmeldinga om areal og miljø har tilsvarende strategi mht ivaretagelse av naturgrunnlaget for reindriften, da det i kap. 5.3 står å lese: *Sametinget vil arbeide for å sikre at reindriftsnæringen har økonomiske ressurser og faglig kapasitet til å delta som likeverdig part i beslutningsprosesser som påvirker deres beitegrunnlag.*

10.1.1 Plankonsulentenes hovedoppgaver

- Gi innspill til saker før og under høring som berører reindriften sine interesser på vegne av reinbeitedistriktene
- Bistand til utarbeiding av distriktsplaner
- Være proaktiv i forhold til kommuner/fylkeskommuner for å holde seg orientert om saker som kan være relevante for plankonsulentenes arbeid
- Kontinuerlig informasjonsarbeid mot kommuner og fylkeskommuner
- Koble og vedlikehold kontakten med reinbeitedistriktene og Fylkesmannens Reindriftsavdeling
- Årlige rapporteringer og sluttrapportering av prosjektet til styret og finansørere. Rapporten bør inneholde:
 - Regnskap og budsjett
 - Oversikt over saksmengde knyttet til hvert enkelt distrikt
 - Møtedeltakelse og reiseaktivitet
 - Vurdering av om plankonsulentenes deltakelse har hatt innflytelse, gjerne vist gjennom konkrete eksempler.

⁶¹ Jevnfør godkjent arbeidsbeskrivelse for prosjektstyret og plankonsulenten for Nord-Trøndelag reinbeiteområde, men også søknad til Sametinget om ressurser til prosjektet fra rådmannen i Snåsa kommune.

⁶² Dette kapittelet er basert på samtaler med Svein Bjørk som satt i denne prosjektstillingen.

- Plankonsulentene avklarer med hvert enkelt reinbeitedistrikt hvordan han skal involveres i arbeidet for det enkelte distrikt.
- Månedlig oppdatering til styret på epost med oppdatering på oppgaver og møteaktivitet mv.

10.2 Landbruksdirektoratets Rapport nr. 41/2020⁶³ - «Styrking av reinbeitedistrikter i arealsaker»

På side 31-33 i denne rapporten diskuteres en slik planfaglig ressurs i kommunene som virkemiddel, og det henvises til en spørreundersøkelse direktoratet hadde gjennomført til reinbeitedistriktene, der det går frem at det er ønskelig og formålstjenlig med en slik stilling som kan bistå i plan- og arealsaker. Direktoratet ser også at en slik stilling er viktig ikke minst fordi behovet for rådgivning på alle områder innen reindriften sannsynligvis vil øke etter hvert, spesielt dersom foreslåtte endringer om å lovfeste konsultasjoner i sameloven trer i kraft. Slik konsultasjoner skal sikre at samiske interesser kommer tidlig inn i prosessene og at de får reelle muligheter for å påvirke beslutningene. Kompetansen til en slik planfaglig ressurs er derfor viktig.

⁶³ Ferdigstilt 8. des 2020 og frigitt 18. des 2020.

11.1 Forståelse og bruk av samisk tradisjonskunnskap

Selv om det er gjort endel forskning på fenomenet samisk tradisjonskunnskap og tematikken er utredet og konkretisert i offentlige dokumenter, er ikke meningsinnholdet og implikasjoner/pålegg for bruk alltid like godt kjent og forstått av de som bedriver kommunal forvaltning enten det er på politisk eller administrativt nivå. Det er heller ingen tvil om at det er pålegg om at samisk tradisjonskunnskap om reindrift skal likestilles med vitenskapelig kunnskap i arealplanlegging og arealforvaltning der samiske interesser blir berørt. Forpliktelsene og påleggene om dette er solid forankret i det norske lovverket og i internasjonale konvensjoner som Norge har ratifisert og har forpliktet seg til å etterfølge.

Til tross for at Statsforvalteren sitter med mye aktuell kunnskap om reindrift m.m. er det reindriftnæringa selv som i det store og hele forvalter den samiske tradisjonskunnskapen. Men det er store variasjoner kommunene imellom mht hvordan man faktisk involverer, hører og går i dialog næringa, og det varierer også hvor mye reinbeitedistriktene selv både er motivert for og evner å engasjere seg i aktuelle plan- og utbyggingssaker.

11.2 Forskjell på fag og politikk

Det kan være stor forskjell på administrativ behandling og faglig innstilling til vedtak og de politiske beslutninger som faktisk blir gjort i kommunene. Dette gjelder ikke minst hvorvidt man arbeider i samsvar med lovverk/konvensjoner og etablert forskningsbasert kunnskap, pålegg om medvirkning etter PBL (Plan og Bygningsloven) samt andre formelle lovpålegg og forpliktelser i hht krav i diverse ratifiserte konvensjoner. I så vel arealforvaltning som utbyggingssaker der reindrift har utmarksinteresser og er legitime og legale rettighetshavere, vil ikke uten videre politiske beslutninger være tuftet på reell deltakelse og innflytelse fra samiske nærings- og arealinteresser eller inkludere og ivareta viktig samisk tradisjonskunnskap. Derfor kan det og bør det kunne stilles spørsmål om legaliteten til kommunale politiske beslutninger i saker om arealforvaltning av og utbygging i viktige områder for reindriften, som det kan dokumenteres går på akkord med hvordan samisk tradisjonskunnskap om reindrift er pålagt å skulle inkluderes, vurderes og anerkjennes i hht i lovverket.

11.3 Samiske interesser og medvirkning i planprosesser

Reindrift har i de fleste tilfeller få eller ingen allianser med andre samfunnsinteresser i kommunene. Dette gjelder også aktører og organisasjoner som gjerne kan ønske samme sluttresultat, men som samtidig ser reindrift som en konkurrent om samme utmarksarealer.

Det kan være vanskelig å få til medvirkning fra reindriftsinteresser på åpne møter og i fora med andre interesser, da det disse næringsutøverne ofte opplever at alle andre utmarksinteresser er imot dem (samene), selv om andre aktører også ønsker samme sluttresultatet, f.eks. ikke utbygging, slik som i Kopperåsaken og for så vidt også i Fjellandsbyprosjektet. Det råder også oppfatninger om at legitime rettigheter som reindriften har mht å stoppe eller legge restriksjoner på aktivitet ved flytting av rein i leier de har hevdvunne rettigheter til, er noe som de egentlig ikke har rett til, men at de tar seg til rette uten å tenke på hvilke konsekvenser det kan ha for andre.

Reindriftsutøverne er også borgere og samfunnsmedlemmer i en kommune, og negative reaksjoner fra innbyggere og aktører på bruken av legitime rettigheter med stor betydning for reindriften, kan oppleves som

stigmatiserende. Det kan være en plausibel årsak til at samiske utøvere av reindriftsnæringa ofte trekker seg tilbake og ikke deltar på offentlige arenaer som kommunen og andre private og offentlige aktører oppretter for dialog om saken.

Det er som regel Fylkesmannen/Statsforvalteren, som har et forvaltningsansvar overfor reindrifftsinteressene, som taler reindrifftsinteressenes sak med faglig tyngde, forvaltningsmessig legitimitet og integritet, og som blir en slags uhildet alliert i slike saker. Innsigelsen fra Statsforvalteren i forbindelse med Fjellandsbyen taler et tydelig språk i så måte.

Myndighetene kan ikke iverksette tiltak som kan bidra til å svekke grunnleggende vilkår for den samiske kultur, heller ikke eller la være å iverksette tiltak som kan være egnet til å beskytte samisk kultur. Både internrettslige og folkerettslige bestemmelser stiller krav til at urfolk skal få delta i beslutningsprosesser som berører dem. Dette må selvsagt også gjelde i forhold til rovviltforvaltningen.

11.4 De samiske interessenes behov for hjelp og faglig støtte i arealforvaltningssaker

Reindrifftsinteressene er ikke særlig skolerte i offentlig forvaltning og de spilleregler som de må følge, og derved er kunnskapen om hva som til enhver tid kreves av dem mht demokratisk deltakelse i beslutningsprosesser, variabel. På samme måte vil det også være slik at tidspunkt for møter og delaktighet i dialog er avhengig av hvilken tid på året disse forventes gjennomført. Møteplaner og saksgang må altså skje i hht en reindrifftskronologi (forståelse for hvordan reindrifta bedrives til enhver tid), og ikke etter forvaltningskronologiske kriterier alene. Bedrives det slakting/merking eller flytting, er reindrifftsinteressene opptatt med kritisk viktige gjøremål og kan ikke delta. Derfor vil andre kunne opptre på vegne av de samiske interessentene. Det kan eksempelvis skje via innsigelser fra Sametinget, f.eks. til arealplaner, men næringsaktørene kan også finne det nødvendig å benytte advokater til å fremme sine interesser. Det kan forekomme for å påpeke juridiske forhold som ikke er innfridd når det gjelder premissene som legges til grunn for politisk-administrative argumentasjoner for utforming av vedtak, og ikke minst for å sikre at saklig konsekvensutredning gjennomføres før beslutning i saken fattes. Trollheimen eksempelet gir et mer nyansert bilde av dette problempanoramaet, og her er Fylkesmannen en viktig mellomromsaktør for å utvikle samarbeidsprosjekt der samisk tradisjonskunnskap og arenaer for medvirkningsprosesser fra de berørte næringer (også andre beiteinteresser enn reindrifta) kan gå i dialog og bli inkludert som likeverdige parter.

Prosjektstillingen til Svein Bjørk som Planfaglig ressurs for regionale reindrifftsinteresser fyller et strukturelt hull i forvaltningen mht lovpålagt inkludering og anerkjennelse av samisk tradisjonskunnskap og hjelp til reindrifftsinteressene til å følge spillereglene i slike utbyggingssaker på en klok og adekvat måte. En slik stilling er viktig mht skoling av reindrifftsinteressene på bred basis i slike spilleregler og til å overvåke og ha en beredskap for når, hvor og hvordan man kan/bør/skal delta. De spurte kommunene vurderer denne stillingen til å være til stor hjelp mht til å håndtere denne problematikken i overensstemmelse med lovpålegg og etablert forskningsmessig kunnskap på feltet kombinert med at samisk tradisjonskunnskap får legitimitet i så vel i den administrative saksbehandling og ikke minst blir klart til stede som viktig og vektig premiss i kommunalpolitiske beslutninger.

11.5 Inkludering, anerkjennelse og bruk av samisk tradisjonskunnskap i kommunale arealforvaltningssaker

Samisk tradisjonell kunnskap eller erfaringskunnskap blir i alt for liten grad inkludert og anerkjent adekvat i norsk areal- og miljøforvaltning bl.a. på grunn av mangel på kunnskap om feltet og Sametinget påpeker at reindriftsnæringens tradisjonelle kunnskaper og erfaringer vektlegges for lite i forvaltningen av rovvilt. Kunnskapsgrunnlaget i den foreslåtte nye erstatningsordningen for tap av tamrein til rovvilt omfatter heller ikke likestilling av vitenskapelig kunnskap og tradisjonell kunnskap.

Samisk tradisjonell kunnskap inneholder ikke bare praktisk kunnskap og kompetanse, men kunnskap relatert til informasjonsutveksling, samråd, deltakelse, diskusjon både om praktiske oppgaver og sammenhenger i omgivelsene. Disse interne, tradisjonelle kunnskapsprosesser holdes vedlike ved at de er nødvendige i samband med daglig drift og vokting av flokk, det dreier seg om kunnskap som er gangbar og har betydning i den praktiske hverdagen. Derfor er det nettopp i slike praktiske sammenhenger man kan nærme seg og få et bredere kjennskap til denne typen kunnskap, som har reell betydning for den praktiske reindriftsutøvelsen. Kunnskapen finnes i praksis og må søkes der.

Utfordringer for forvaltere om reindrift relatert til rovvilt er at reindriftssamiske kunnskaper ikke er i skriftlig form, men for det meste i muntlig form, som ikke er gjort tilgjengelig. Forskningsrapportene og basene som er brukt som grunnlag i den nye erstatningsordningen er fri for reindriftssamiske kunnskaper og kunnskapsprosesser relatert til rovvilt.

Språkbruk, organisering av forskningsprosjekter, reell prosjektpartnerskap, kommunikasjon mellom reineiere og forskere er noen kritiske suksessfaktorer som må tas hensyn til om forskningen lykkes eller ikke. Reindriftssamisk kunnskap kan i liten grad uttrykkes på norsk, det er det reindriftssamiske språket som har høyeste antall begrep om rein og prosesser rundt det, dvs. uttrykker den samiske tradisjonskunnskapen.

Forskning omkring tap av rein til rovvilt har hittil ikke tatt med kunnskapsgrunnlag som også inneholder reindriftssamiske kunnskaper og kunnskapsprosesser relatert til rovvilt, men har for det meste fokusert på bruk av statistisk analyse, som grunnlag for offentlig politikk.

Myndighetene kan ikke iverksette tiltak som kan bidra til å svekke grunnleggende vilkår for den samiske kultur, heller ikke eller la være å iverksette tiltak som kan være egnet til å beskytte samisk kultur. Både internrettslige og folkerettslige bestemmelser stiller krav til at urfolk skal få delta i beslutningsprosesser som berører dem. Dette må selvsagt også gjelde i forhold til rovviltforvaltningen.