



UiT Norges arktiske universitet

Institutt for samfunnsvitenskap

Arealplanleggingens paradokser

En studie av arealkonflikter i kommunal planlegging

Elle Matsson-Valio

Masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse, SPL-3900, mai 2024

Innholdsfortegnelse

1	KAMPEN OM AREAL	1
1.1	TEKSTENS OPPBYGNING.....	4
2	KONTEKST	5
2.1	REINDRIFTENS STRUKTUR	5
2.2	PLANPROSESSEN	9
2.3	INNSIGELSESDRIFTEN.....	10
3	PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSSPØRSMÅL	12
4	METODISKE VALG	14
4.1	FORSKERROLLEN OG ETIKK	15
4.2	DATAMATERIALET	16
4.3	ANALYTISKE VALG	20
4.3.1	<i>Dokumentanalyse</i>	20
4.3.2	<i>Analyse av tabeller med kvantitative egenskaper</i>	22
4.3.3	<i>Vurdering av reliabilitet og validitet</i>	22
4.4	INTERVJUGUIDE	23
4.5	INFORMANTENE	24
5	PLANLEGGING OG INTERESSER I KOLLISJON	26
5.1.1	<i>Konfliktforståelse</i>	27
5.1.2	<i>Fra konflikt til samarbeid</i>	32
5.2	EN SAMLET TILNÆRMING TIL KONFLIKTER I PLANLEGGING	35
6	FUNN	36
6.1	INNSIGELSER AVGJORT I 2023	37
6.2	INNSIGELSER AVGJORT I TIDSPERIODEN 2013-2023	40
6.3	INNSIGELSER FREMMET AV SAMETINGET 2013-2023.....	41
6.4	KARTOGRAFISK FREMSTILLING	49
6.5	NORD GONDOL	49
6.6	JOMA GRUVER.....	59
6.7	FUNN FRA INTERVJUENE.....	62
6.8	FELLESTREKK I INTERVJUENE.....	68
	<i>Kommunikasjon og språk</i>	68
	<i>Ressurser og rettigheter</i>	70
	<i>Kunnskap</i>	72
	<i>Hensyn og tillit</i>	74
7	ANALYSE	75

7.1	INNSIGELSER AVGJORT I 2023.....	75
7.2	INNSIGELSER AVGJORT TIDSPERIODEN 2013-2023.....	79
7.3	SAMETINGETS INNSIGELSER I TIDSROMMET 2013-2023	80
7.3.1	<i>Nord Gondol</i>	81
7.3.2	<i>Joma gruver</i>	88
7.4	FELLESTREKK FRA INTERVJUENE.....	92
7.4.1	<i>Kommunikasjon og språk i et analytisk perspektiv</i>	92
7.4.2	<i>Ressurser og rettigheter i et analytisk perspektiv</i>	93
7.4.3	<i>Kunnskap i et analytisk perspektiv</i>	94
7.4.4	<i>Hensyn og tillit i et analytisk perspektiv</i>	95
7.5	EN SAMLET DRØFTING AV KONFLIKTENES DYNAMIKK	95
8	MULIGE VEIER VIDERE	97
9	BIBLIOGRAFI	100
10	VEDLEGG	105
10.1	VEDLEGG 1	105
10.2	VEDLEGG 2	107

Tabelliste

Tabell 1 - Innsigelser avgjort av Kommunal- og distriktsdepartementet i 2023.....	37
Tabell 2 - Innsigelser avgjort av Kommunal- og distriktsdepartementet i tidsperioden 2013-2023.....	40
Tabell 3 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2013	41
Tabell 4 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2014	42
Tabell 5 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2015	43
Tabell 6 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2016	44
Tabell 7 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2017	44
Tabell 8 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2018	45
Tabell 9 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2019	45
Tabell 10 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2020	46
Tabell 11 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2021	47
Tabell 12 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2022	47
Tabell 13 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2023	48

Tabell 14 - Innsigelser fremmet av Sametinget og innsigelser avgjort av departementet i tidsrommet 2013-2023	79
--	----

Figurliste

Figur 1 - Kart over regionale reinbeiteområder i Norge	6
Figur 2 - Reinbeitedistrikt i Norge	7
Figur 3 - Reinbeitedistrikt i Norge	7
Figur 4 - Kommunal planprosess (Reguleringsplan)	9
Figur 5 - Intervjuguide	24
Figur 6 - Kartografisk fremstilling av innsigelser	49

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på min reise ved Norges arktiske universitet, og er resultatet av to års forskning og dedikert arbeid. Jeg vil benytte anledningen til å takke min veileder, professor Tone Bleie, for veiledning og faglig innsikt.

Jeg er også takknemlig for den kontinuerlige støtten fra familien min, spesielt fra min sønn Matheus, som er hovedgrunnen til at jeg startet denne 5-årige reisen. En spesiell takk går til mine familie og venner. Anja, takkes for gode faglige diskusjoner og motivasjon, pappa for faglige råd og korrekturlesing, mamma og Jonas for faglige råd, støtte og hjelp, og til sist min mann, Håkon: Dette hadde jeg ikke fått til uten deg.

Gjennom arbeidet av denne oppgaven har jeg fått en dypere forståelse både for faget samfunnsplanlegging og konflikter arealplanlegging knyttet til reindrift. Dette har styrket min respekt for det akademiske feltet og de ulike interessene det berører. Jeg håper at funnene i denne oppgaven kan bidra til bedre gjensidig forståelse og respekt for partenes ulike utfordringer i arealplanlegging.

Frogner, 06.mai 2024

Elle Matsson-Valio

Sammendrag

Denne studien undersøker konflikthåndtering mellom reindrift og andre arealavhengige interesser i kommunal planlegging. I teksten er det særlig fokus på hvordan innsigelsesordningen påvirker konfliktnivået. Studien er gjort ved hjelp en kombinert metode og hovedsakelig følgende data inngår i studien:

- Det er innhentet data om innsigelser avgjort av Kommunal- og distriktsdepartementet i tidsperioden 2013-2023
- Det er innhentet data om innsigelser fremmet av Sametinget i tidsperioden 2013-2023 og to spesifikke innsigelsessaker
- Det er gjort dybdeintervju med seks nøkkelpersoner, som har hatt sentrale roller i arealkonflikter

En konfliktorientert, teoretisk ramme er brukt til å analysere de ulike interessene, konfliktpunkter, argumentasjon og potensiale i spennet fra konflikt til samarbeid. Analysene avdekker blant annet manglende kommunikasjon (spesielt når det gjelder konsultasjonsplikt, men også uenighet om kunnskapsgrunnlag) som årsak til manglende suksess i å komme til enighet. Analysene avdekker dessuten at innsigelsesordningen kan fungere som et verktøy for å adressere og muligens løse konfliktene mellom reindriften og andre arealinteresser, om ordningen brukes til å forsøke å forstå hverandres ståsted og til å finne løsninger alle parter kan akseptere. Studien konkluderer også med at tidlig nok involvering, for å skape rom for justering av beslutninger, er en avgjørende suksessfaktor.

1 Kampen om areal

Arealplanleggingen i Norge har gjennomgått endringer over tid og de største endringene har skjedd fra 1965. Før 1965 var arealplanlegging hovedsakelig knyttet til hvordan jord og skog skulle brukes til landbruk, jakt, fiske og lignende. Etter 1965 ble friluftsområder og øvrig natur også inkludert i arealplanleggingen. Endringene var drevet fram av politiske prioriteringer, samfunnsutvikling, miljøhensyn og teknologiske fremskritt (Falleth & Holsen 2021, s. 38).

Utviklingen av turisme og hyttefelt gjorde at fjellplanlegging ble satt på agendaen, samtidig som sårbar natur skulle ivaretas. Byveksten var også en sterk bidragsyter til at arealplanlegging rettet mot jordvern og vern av natur og friluftsområder, fikk større betydning. I 1971 ble forvaltningen av jord- og skogbruksområder en del av bygningsloven. Jord- og skogbruksområder forvaltes fortsatt i stor grad etter landbrukslovgivningen, i det som heter LNFR-områder (landbruks-, friluftsliv-, natur- og reindriftsformål) og fra 2018 er også reindrift inkludert. Frem til 1990-tallet var landbruksforvaltningen kontrollert av staten, mens kommunene hadde ansvaret for planleggingen i kommuneplanene. Den delte forvaltningen gjorde planleggingen i disse områdene til et område for konflikt mellom forskjellige regelverk. Miljøforvaltningen styres fortsatt av staten, men administreres lokalt (Falleth & Holsen, 2021, s. 38).

I senere tid har digitalisering og bruk av geografiske informasjonssystemer (GIS) forbedret arealplanleggingspraksisen, ved å gjøre det enklere å samle inn, analysere og presentere data. Samlet sett har arealplanleggingen i Norge utviklet seg mot en mer helhetlig, miljøvennlig og deltakende tilnærming, selv om det fortsatt er utfordringer med å balansere motstridende arealinteresser (Falleth & Holsen, 2021, s. 38).

Arealer er en knapp ressurs, enkelt forklart fordi etterspørselen av areal overstiger tilgjengeligheten. Kampen om areal blir stadig større på grunn av konkurranse om bruksformål, befolkningsvekst, industrialisering og så videre. Areal brukes til mange formål, som boligutvikling, næringsutvikling, landbruk, reindrift, rekreasjon, turisme og infrastruktur. Dessuten legger også et ønske om bevaring av naturressurser, bånd på naturressurser, i form av at områder blir vernet (Landbruksdirektoratet, u.å. «Reindriftnæringen»). Klimaendringer kan også påvirke tilgjengeligheten av areal, fordi det påvirker blant annet vegetasjon, vannressurser, jordkvalitet og vekst. Alle de sistnevnte faktorene påvirker mulighetene til å

bruke arealer til, for eksempel landbruk, boligutvikling og reindrift (Landbruksdirektoratet, u.å. «Reindriftnæringen»).

Fokuset for min studie er konfliktene mellom reindriften arealbruk og øvrig arealbruk. Reindrift er en særdeles arealavhengig næring. For at rein skal kunne overleve og få i seg nok mat fra naturen, kan det kun være et begrenset antall rein i et gitt beiteområde. Det samiske reinbeiteområdet, utgjør ifølge Landbruksdirektoratet cirka 40 prosent av Norges areal (Landbruksdirektoratet, u.å. «Reindriftnæringen», 1. avsnitt). Disse 40 prosentene er bruttoareal, som også innbefatter byer, tettsteder, isbreer, innsjøer og infrastruktur. Deler av dette arealet er med andre ord også områder, der rein *ikke* oppholder seg og åpenbart *ikke* kan gjøre nytte av. Statistisk Sentralbyrå (Engelien, Aslaksen & Undelstvedt, 2020) viser til en analyse, der det fremgår at omtrent 89 prosent av det samiske reinbeiteområdet ligger fem kilometer eller mindre fra infrastruktur eller bygninger. Det betyr at kun 11% av bruttoarealet effektivt kan brukes til reindrift. Overordnet betyr det at de samiske reinbeiteområdet i virkeligheten kun utgjør mindre enn 5% av Norges arealer, når alle store naturinngrep fratrekkes bruttoarealet (etter mine beregninger).

Måten areal utnyttes på har også stor betydning for blant annet livskvalitet, infrastruktur og klima. Dette fordi offentlige tjenester, boligbygging, næringsutvikling og muligheten til et grønt skifte er fullstendig avhengige av areal (Schiefløe, 2019, s. 321-323). På den andre siden er tap av areal en stor trussel for reindriften. Forskning fra Sveriges Lantbruksuniversitet, viser at tap av reinbeiteområder er den desidert største trusselen mot reindrift, da forstyrrelser i beiteområdet kan føre til at rein unngår området. Arealinngrep kan med andre ord redusere bruk av beiteområdet, som overgår det arealet som utsettes for inngrep direkte (Engelien et al, 2020).

I hvilken ramme kan denne ressurskampen så forstås? En kamp om de samme ressursene kan defineres som en konkurranse, og ifølge Schiefløe (2019, s. 321-323), er det en glidende overgang mellom konkurranse og konflikt. Reindriften, regnes gjerne som det hegemoniske symbolet for det samiske (Ravna, Benjaminsen & Jernsletten, 2024) og reindriften arealbruk debatteres ofte både i tradisjonelle media, i facebook-grupper, kommentarfelt, i samfunnet for øvrig og på det politiske plan. Ved å følge mediebildet kan en få et inntrykk av at konfliktnivået er høyt mellom reindrift og andre arealavhengige interesser. For eksempel fikk Fosen-saken stor oppmerksomhet i samfunnet generelt og i mediebildet i 2023. Fosen-saken handler kort forklart om en konflikt mellom vindkraftanlegg og reindrift på Fosen i

Trøndelag, der to siidaer (grupper av reineiere) har vinterbeite (Ravna, 2019, s. 299). I 2010 ga NVE (Norges Vassdrags- og energidirektorat) konsesjon til vindkraftutbygginger på Fosen (Skogvang, 2024). Siidaene sendte klage på konsesjonsvedtakene til klageinstansen, som er Olje- og energidepartementet. I forbindelse med klagen stadfestet Olje- og energidepartementet vedtakene om konsesjon og ekspropriasjon (Skogvang, 2024).

Saken endte opp i høyesterett, der siidaene anførte brudd på artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Domsavsigelsen kom i slutten av 2021 og den slo fast at vedtakene som ga tillatelse til utbyggingen av vindkraftanleggene er ugyldig, fordi den bryter med reindriftssamenes rett til kulturutøvelse. I dommen spesifiseres det ikke tiltak og vindkraftanleggene er fortsatt i drift i skrivende stund (11.10.2021, HR-2021-1975-S). I etterkant av dommen har meklinger med begge siidaer ført til avtaler mellom partene, som innebærer at staten forplikter seg til å skaffe nye beiteareal for å erstatte de tapte arealene i tillegg til økonomisk kompensasjon (Skogvang, 2024). Etter dommen ble det gjennomført en rekke demonstrasjoner. Demonstrantene var hovedsakelig samisk ungdom og medlemmer i naturvernsorganisasjoner. Demonstrasjonene ble godt dekket i tradisjonelle media og fikk stor oppmersomhet i sosiale media. 18 aksjonister måtte møte i retten i starten av 2024, på bakgrunn av bøter de fikk da de nektet å rette seg etter pålegg om å avslutte demonstrasjonene. 9.april 2024 ble alle 18 frikjent for forholdene av Oslo tingrett (09.04.2024, TOSL-2024-5916).

I et planfaglig perspektiv er konfliktene mellom reindrifta og motstridende interesser interessante, fordi det omfatter mange fagfelt. Disse konfliktene er også interessante, fordi plan- og bygningsloven (som rammeverk for arealplanlegging og forvaltning av arealressurser) adresserer viktigheten av planlegging, som ivaretar sårbare grupper (minoriteter). Loven omhandler dessuten også vern av kulturmiljøer og medvirkning, som skal sørge for at grupper i samfunnet skal få en mulighet til å bidra til utformingen av beslutninger som direkte berører dem (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-1).

En *interessekonflikt* kjennetegnes ved at en eller flere aktører har interesser som er i konflikt med hverandre (Schiefløe, 2019, s. 322). En *interessekonflikt* er en situasjon, der ivaretagelse av en interesse kan gå på bekostning av den andre. *Verdikonflikter* derimot, kjennetegnes ved at en eller flere aktører er uenige om grunnleggende verdier, for eksempel menneskerettigheter eller etiske prinsipper. En *verdikonflikt* kan være uenighet om hva som er etisk riktig å gjøre eller så kan det handle hvilke verdier som skal prioriteres (Schiefløe, 2019,

s. 322). Et enkelt Google-søk på arealkonflikter, viser at begrepet *interessekonflikt* er gjentakende i saker med konflikt mellom reindrift og motstridende interesser. Arealkonflikter er utvilsomt interesser, som er i konflikt med hverandre og det er naturlig at ivaretagelsen av en aktørs interesse kan gå på bekostning av den andres interesser. Men kan ikke konfliktene også beskrives som verdikonflikter?

I en arealkonflikt er en reindriftsutøvers interesse knyttet til deres levemåte og virksomhet. De er avhengige av (relativt) store areal til beiteområder og migrasjonsruter (flyttleier) for sine dyr. Ethvert arealinngrep i disse områdene påvirker en reindriftsutøvers levebrød, levemåte og kultur. En reindriftsutøvers rettigheter reguleres i Norge av Reindriftsloven, forskrifter som er basert på denne loven og internasjonale lover og konvensjoner. FNs konvensjon om urfolksrett (2007) og ILO-konvensjonen (1990) gir begge et rammeverk som skal sikre menneskerettighetene til reindriftsutøvere. Høyesterett slo i oktober 2021 fast at tvangsfratakelsen av beiteområdene i Fosen var et brudd på menneskerettigheter i henhold til ILO-konvensjonen (11.10.2021, HR-2021-1975-S). Hensikten med vindmøllekraft er fornybar energiproduksjon, økonomisk vekst, og klima- og miljøbeskyttelse, som isolert sett er positive formål, men førte i dette konkrete eksempelet også til ødelagt beiteland for reindrift og brudd på menneskerettigheter (11.10.2021, HR-2021-1975-S).

1.1 Tekstens oppbygning

Denne studien søker å belyse arealkonflikter mellom reindrifta og motstridende interesser. I det neste kapittelet vil en kontekst bli etablert for å skape en forståelse av studiens tematikk. Reindriftas struktur, kommunale planprosesser og innsigelsesordningen vil bli presentert som relevant bakgrunnsinformasjon. Deretter vil problemstilling og forskningsspørsmål bli introdusert, etterfulgt av studiens metodiske tilnærming, inkludert en redegjørelse av datamateriale, analysemetoder, og informantene. Videre vil studiens teoretiske rammeverk bli presentert, noe som omfatter planlegging i møte med motstridende interesser og en helhetlig tilnærming til konflikter i planlegging. Strukturen videre i teksten er som følger:

Funn fra:

- Innsigelser avgjort av Kommunal- og distriktsdepartementet i en tiårsperiode,
- Innsigelser fremmet av Sametinget i en tiårsperiode
- En kartografisk fremstilling av Sametingets innsigelser
- To spesifikke innsigelsessaker

- Funn fra seks gjennomførte intervju

Overnevnte funn presenteres i et eget kapittel. Deretter følger et kapittel med analyse av de foreliggende funn, etterfulgt av en avsluttende drøfting av konfliktenes dynamikk. Studien konkluderes med forslag til mulige veier videre, inkludert strategier for å dempe konfliktnivået og forslag til håndtering av arealkonflikter i fremtiden.

2 Kontekst

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for reindriftens struktur, kommunale planprosesser og innsigelsesordningen. Formålet er å skape en dypere forståelse av konteksten som forskningen i denne studien er forankret i. Det er nødvendig å ha kjennskap til reindriftens struktur, kommunale planprosesser og rollen til innsigelsesordningen. Dette er ikke bare fordi det belyser reindrifta, både som næring og livsform, men også fordi de kommunale planprosessene og innsigelsesordningen danner rammene der konfliktene utspiller seg.

2.1 Reindriftens struktur

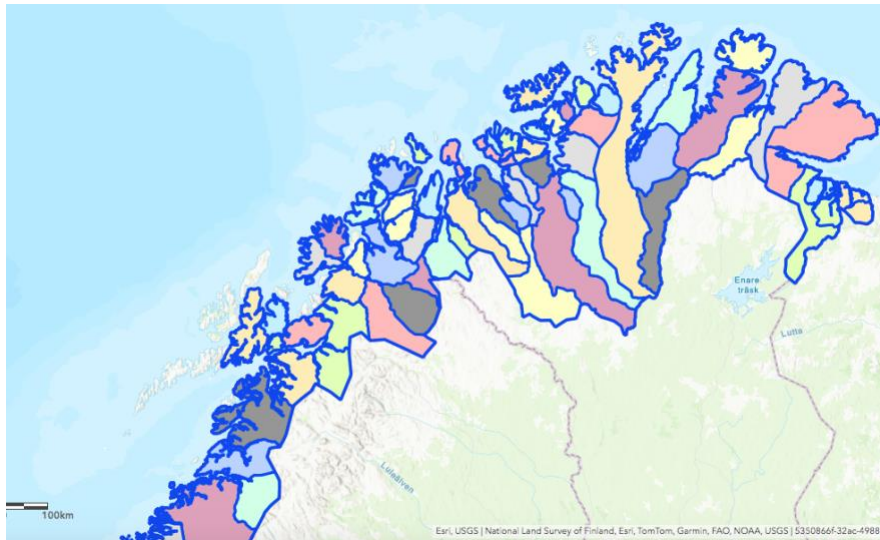
Reindrift er en næring, men også en livsform og en viktig kulturbærer for den samiske befolkningen i Norge (Landbruks- og matdepartementet, 2023, 1. avsnitt). I nasjonal målestokk kan næringen sies å være liten, målt etter økonomisk omsetning. Samisk reindrift har som hensikt å produsere mat og å drive naturforvaltning (Benjaminsen, Eira, Reinert, Reinert, Sara & Svarstad, 2015, s. 9). I Norge er reindrift utbredt i Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Møre- og Romsdal og Hedmark. Mesteparten av reindriften utøves i Finnmark. Ifølge Landbruksdirektoratet (u.å. «Reindriftnæringen») er det cirka 3000 mennesker tilknyttet til samisk reindrift i landet og hele 2200 av dem tilhører Finnmark. Antall rein varierer fra år til år og det var cirka 250 000 tamrein i 2023. I Norge er retten til å utøve reindrift i samiske reinbeiteområder forbeholdt samer (med familiær tilknytning til reindriftnæringen) (Landbruksdirektoratet, u.å. «Reindriftnæringen»). Samer er ett av to statsdannende folk i Norge (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2000-2001, «St. meld. nr. 55, De to folkene – et historisk perspektiv», 1. avsnitt). Samene finnes i fire nasjonalstater, i henholdsvis Norge, Finland, Sverige og Russland. Det finnes hele ti forskjellige samiske språk og samene har med andre ord både egne språk, sin egen kultur og til dels et annet tradisjonelt levesett enn majoritetssamfunnet (Ravna, 2019, s. 19). Enkelt sagt handler det samiske levesettet om naturen, både å utnytte den, men samtidig å beskytte og forvalte den på best mulig måte (Benjaminsen et al, 2015, s. 9).

Reindriftsarealene i Norge er organisert i seks regionale beiteområder, som videre er delt inn i 82 distrikter. Disse områdene administreres av reineierne, gjennom felles flokker og samarbeid om drift (siidaer). Systemet med sommer-siidaer og vinter-siidaer reflekterer reindriften sesongmessige natur, med til sammen 100 sommer-siidaer og 150 vinter-siidaer (Landbruksdirektoratet, u.å. «Reindriftnæringen»).



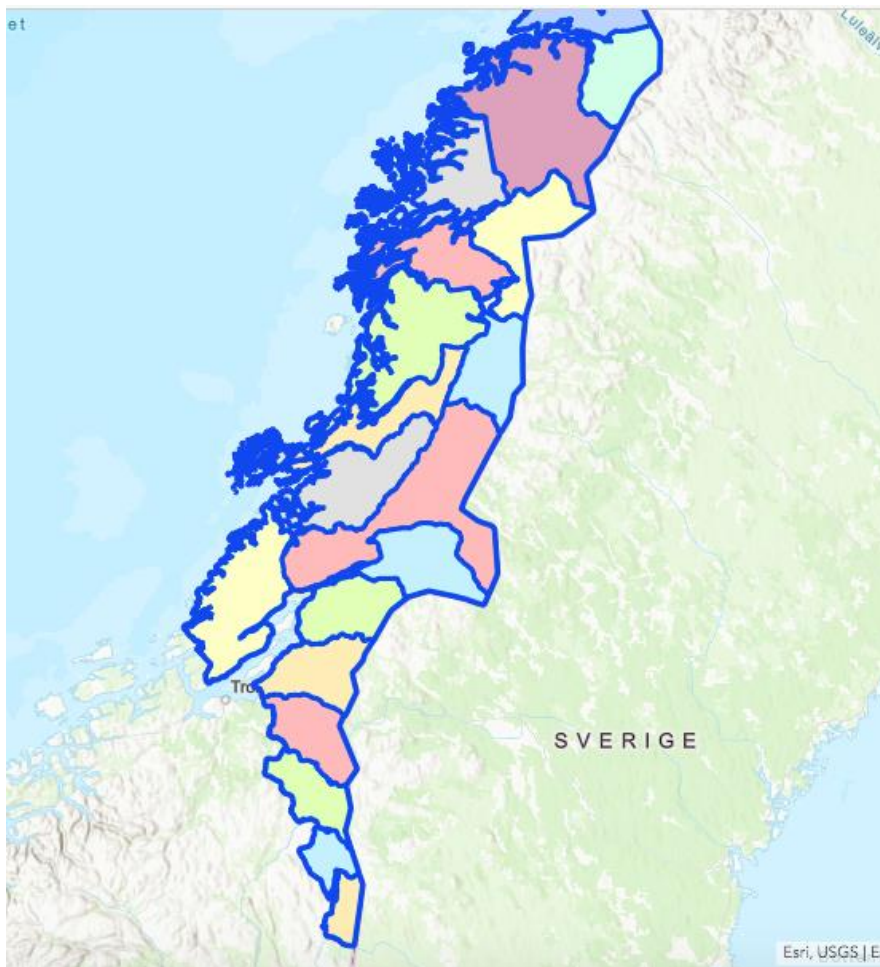
Figur 1 - Kart over regionale reinbeiteområder i Norge

Laget i GIS etter informasjon fra Landbruksdirektoratet («Reindriftnæringen», u.å.)



Figur 2 - Reinbeitedistrikt i Norge

Kart over reinbeitedistrikt i Norge (Kilden, u.å. «Digitalt reindriftskart»).



Figur 3 - Reinbeitedistrikt i Norge

Kart over reinbeitedistrikt i Norge (Kilden, u.å. «Digitalt reindriftskart»).

Kartene ovenfor viser distriktsinndelingene for reindrifta i Norge (Kilden, u.å. «Digitalt reindriftskart»). Navnene på de 82 distriktene vises ikke, da det er for mange distrikt til at de kan vises i denne målestokken. I distriktene har reieneierne reinsdyrene i en eller flere felles flokker og samarbeider om drift (Landbruksdirektoratet, u.å. «Reindriftnæringen»).

Forvaltningen av reindrift i Norge er underlagt Landbruksdirektoratet («Avdeling reindrift») i Alta (Landbruks- og matdepartementet, 2023, «Reindrift, Lovverk og forvaltning», 1. avsnitt), men statsforvalterne er regionale fagmyndigheter på reindrift og bindeleddet mellom Landbruksdirektoratet og reinbeitedistriktene (Landbruksdirektoratet, 2021, «Ajourhold av reindriften arealbrukskart – forvaltningsansvar og saksbehandling»).

I 1976 fikk reindriften sin første Reindriftsavtale, som reforhandles årlig, med utgangspunkt i de behov og utfordringer næringen har. Gjeldende lov er fra 2007. Reindriftsretten har en rettspraksis fra 1800-tallet i Norge. I tillegg til beite og flyttlei, omfatter reindriftsretten husvære, brensel, trevirke, motorferdsel og anlegg som muliggjør reindrift, samt alminnelig rett til jakt, fangst og fiske i forbindelse med reindrift (Ravna, 2019, s. 17).

Reinsdyrene blir systematisk øremerket, det vil si ved snitt i øret med eierens registrerte øremerke. Hensikten med merking er å informere om hvem som eier reien (Ravna, 2019, s. 361). Gjennom året beveger de seg gjennom åtte ulike årstidsbeiter (ib. s. 339). Disse sesongvariasjonene i beiting er avgjørende for optimal forvaltning og bærekraft. Over landegrensene foregår det også samarbeid, spesielt med svenske reieneiere som har bruksrett i visse norske beiteområder (ib. s. 79).

«Sammen utgjør Reindriftsavtalen og Reindriftsloven direktoratets viktigste virkemidler for å følge opp mål og retningslinjer i reindriftpolitikken (Landbruks- og matdepartementet, 2023, 13. avsnitt)».

2.2 Planprosessen

Kommuner i Norge er forpliktet til å følge plan- og bygningsloven i planprosesser (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «Kommunale planoppgaver»). Kommunestyret har myndighet til å vedta arealplaner, men plan- og bygningsloven sikrer en prosess, som skal ivareta befolkningens mulighet for medvirkning, noe som igjen skal sørge for at planprosessen er en demokratisk og åpen prosess (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-1).



Figur 4 - Kommunal planprosess (Reguleringsplan)

Figuren er laget basert på informasjon fra Kommunal- og distriktsdepartementet (2023, «Kommunale planoppgaver»).

I kommunen kan en planprosess for å utarbeide en reguleringsplan starte ved at utbygger eller annen tiltakshaver har et formelt møte med representanter for kommunen. Her presenterer utbygger hva formålet med planen er, samt rammer og utredningsbehov. Eventuelle problemstillinger for planarbeidet gjennomgås også. Det neste steget er et varsel om et planforslag til berørte parter. Formålet med dette, er at berørte parter skal varsles og at de skal ha muligheten til å komme med innspill og bemerkninger før planene er ferdige og vedtatt. Berørte aktører kan bestå av for eksempel grunneiere eller offentlige myndigheter, slik som Sametinget. Varslet skal også kunngjøres i avis og på nettet. Slik skal medvirkning sikres tidlig i planprosessen (Falleth & Saglie, 2021, s. 74-75).

Deretter utarbeides en reguleringsplan i tråd med utbyggers ønsker, kommunens rammer og eventuelle innspill. I denne delen av prosessen er det viktig med god kommunikasjon mellom utbygger og kommunen, slik at planforslaget er uten feil og mangler, og at det har høy

kvalitet. Da har kommunen 12 ukers frist for å behandle forslaget, så fremt planen lar seg behandle. Etter behandlingen skal planforslaget behandles av formannskapet, som tar stilling til om forslaget skal legges ut til offentlig ettersyn. De kan kreve endringer i planforslaget før det legges ut til offentlig ettersyn. Det neste steget i prosessen er at kommunedirektør redegjør for sin helhetlige vurdering av planforslaget til formannskapet (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «Kommunale planoppgaver»). Planen legges så ut til offentlig ettersyn, og da skal alle berørte aktører varsles direkte og planen skal også offentliggjøres i avis og på nettet. Planen skal så ligge ute til offentlig ettersyn, slik at alle som ønsker det, kan komme med bemerkninger og innspill. Dersom planforslaget viser seg å stride med nasjonale eller regionale føringer, kan offentlige myndigheter fremme innsigelser på dette steget i prosessen. Kommunen skal så vurdere om uttalelser og bemerkninger som har kommet inn, skal føre til endringer av planforslaget, før det kan vedtas. Formannskapets oppgave er å ta stilling til om planen skal sendes til kommunestyret for vedtak. Kommunestyret vedtar planen etter denne behandlingen. Dersom kommunestyret vedtar et planforslag, er planen nå en reguleringsplan og rettskraftig (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «Kommunale planoppgaver»).

2.3 Innsigelsesordningen

Innsigelsesordningen reguleres av § 5-4, 11-16 og 12-13 i plan og bygningsloven (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014, «nr. H-2/14»). Formålet med innsigelsesordningen er å sørge for at nasjonale, regionale og andre vesentlige interesser ivaretas i kommuneplaner. Innsigelser kan rette seg mot arealformål, hensynssoner, kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner eller mot konsekvensutredninger. Ved å fremme en innsigelse, flyttes myndigheten til å vedta et endelig og rettslig bindende planvedtak til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (dersom innsigelsene ikke løses i planprosessen).

«Innsigelser skal bare omfatte viktige konfliktsaker som ledd i en planprosess (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014, «Innledning», 5. avsnitt)».

Ifølge rundskrivet «H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven» gjelder innsigelsesadgangen nasjonale og vesentlige og regionale interesser. En innsigelse skal kun fremmes når det er absolutt nødvendig og skal ikke benyttes som en metode for å komme i kontakt med den aktuelle kommunen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014, «nr. H-2/14»).

I plan- og bygningsloven (2008), §5-4, heter det at innsigelser også kan fremmes av andre grunner, som er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Innsigelser skal begrunnes og det må vurderes i hver enkelt sak om en innsigelse er nødvendig.

Begrunnelsen skal være knyttet til planforslaget, den må være beskrivende og konkret og det skal vises til hvilken nasjonal eller regional interesse innsigelsen dreier seg om. I tillegg må det fremgå hva det er konkret i den aktuelle planen som gjør det absolutt nødvendig å fremme innsigelse (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014, «nr. H-2/14»). Formålet med innsigelsesordningen er med andre ord også ivaretagelse av samisk kultur, reindrift og Norges folkerettslige forpliktelser (Ravna, 2019, s. 424).

Innsigelsesmyndighetene, det vil si myndigheter som har adgang til å fremme innsigelser består av andre kommuner med interesser i planforslaget, statsforvalterne, fylkeskommunene, Avinor AS, Bane NOR SF, Direktoratet for mineralforvaltning, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Fiskeridirektoratet, Forsvarsbygg, Kystverket, Luftfartstilsynet, Mattilsynet, Norges vassdrag og energidirektorat, Oljedirektoratet, Politidistriktene, Riksantikvaren, Sametinget, Statens vegvesen og Statsbygg (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014, «nr. H-2/14»). Før 2008-revisjonen av plan- og bygningsloven, var områdestyrene reindriftens regionale forvaltningsmyndighet. Områdestyrene besto av reindriftsutøvere som var oppnevnt av Sametinget (Ravna, 2019, s. 421). Det antas at det har en betydning at det nå er Statsforvalteren (tidligere fylkesmann) som har innsigelsesadgang, på vegne av blant annet reindriftsforhold. Betydningen ligger i at Statsforvalteren representerer mange sektorer i tillegg til reindriften, men at målet ikke er å fremme innsigelser, men å ivareta arealinteresser på best mulig måte (Ravna, 2019, s. 417).

Ifølge rundskriv om retningslinjer for innsigelser, skal innspill som senere i planprosessen kan bli innsigelser, fremmes så tidlig som mulig (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014, «nr. H-2/14»). Det er særlig viktig med tidlig medvirkning og god dialog med berørte interesser ved oppstart av en plan. Dette fordi potensielle konflikter og juridiske feil kan avklares før høring og offentlig ettersyn (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014, «nr. H-2/14»). Formelle innsigelser skal fremmes etter ordinær medvirkning og innen høringsfrist. Dersom flere innsigelser er motstridende, skal statsforvalteren (tidligere fylkesmann) og fylkeskommunen forsøke å finne en løsning. Adgang til å fremme innsigelse kan falle bort, dersom det er en ny innsigelse på samme forhold, som det tidligere har vært fremmet innsigelse på og som har vært avgjort i løpet av de siste ti årene. Adgangen til å fremme innsigelse kan også falle bort på grunn av manglende deltakelse i planprosessen (Plan- og

bygningsloven, 2008, § 5-5). Det er også anledning til å fremme innsigelse, dersom et planforslag er i strid med loven, andre statlige retningslinjer eller overordnede planer. Adgangen til innsigelser kan for eksempel gjelde føringer lover gir, stortingsmeldinger, statlige planbestemmelser eller planretningslinjer, regionale planer eller rundskriv. En kommune kan ikke velge å ignorere en innsigelse, uansett om de måtte mene at innsigelsen er fremmet av en myndighet uten adgang, eller at innsigelsen ikke er godt nok begrunnet. Det er opp til departementet å avgjøre dette (Plan- og bygningslov, 2008, § 5-5). Kommuner har dessuten mulighet til å be om ytterligere begrunnelse for en innsigelse, dersom de mener det er nødvendig (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014, «nr. H-2/14»).

Innsigelsesmyndighetene er forpliktet til å medvirke på et tidlig punkt i planprosessen. Når det gjelder Sametinget, så kan de fremme innsigelser, som gjelder noe som er av vesentlig betydning for samisk kultur og næringsutøvelse (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-4). Ved oppstart av en plan skal alle berørte parter varsles. De fleste innsigelser handler om konflikter mellom motstridende interesser, som kommunens og nasjonale eller regionale interesser knyttet til arealbruk. I innsigelsessaker som ikke blir løst gjennom dialog og konsultasjoner, brukes mekling, som et forsøk på å komme til enighet. Mekling er også lovfestet i plan- og bygningsloven § 5-6. I en mekling skal innsigelsesmyndigheten og kommunen gå i mekling, der statsforvalteren (tidligere fylkesmannen) har rolle som mekler og fylkesmann kan bidra med planfaglig bistand. Det er hensiktsmessig at mekling foretas *før* planforslaget vedtas av kommunestyret og «(..) *bare unntaksvis skal mekling skje etter at planvedtak (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014, «Mekling i innsigelsessaker», 5.avsnitt)».*

Som tidligere nevnt har Statsforvalteren rolle som mekler i innsigelsessaker i tillegg til å gi en tilrådning dersom saken oversendes til Kommunal- og distriktsdepartementet for endelig avgjørelse. Beslutningen som oversendes til departementet, skal inneholde gode nok beskrivelser av de ulike interessene, noe som gir grunnlag for en god nok samlet vurdering av interessene. Dersom innsigelse ikke tas hensyn til eller trekkes i løpet av en planprosess, skal planen (etter at den vedtas av kommunestyret) oversendes til Kommunal- og distriktsdepartementet (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014, «nr. H-2/14»).

3 Problemstilling og forskningsspørsmål

I oppstartsfasen av dette prosjektet hadde jeg som intensjon å se på rammer og muligheter for utvikling i Finnmark, samt reindriftens rolle i det. I løpet av arbeidet med oppgaven, har jeg

selvsagt utvidet både egen horisont og kunnskap, noe som har utviklet prosjektets tematikk. Areakonfliktene som utspiller seg mellom reindrifta og motstridende interesser er både aktuell og spennende tematikk. Samlet har dette ført til et behov for revidering av oppgavens retning. Begrunnelsen for å redegjøre for den opprinnelige problemstillingen, er at intervjuguiden som er benyttet, baserer seg på den.

I utgangspunktet var problemstillingen som følger:

«Hvordan påvirker plansystemet, inkludert planprosessen og innsigelsesordningen, konfliktnivået mellom reindriften og andre motstridende interesser?»

Følgende forskningsspørsmål var definert:

1. Hvordan fungerer plansystemet, inkludert planprosessen og innsigelsesordningen?
2. Er det hensiktsmessig at innsigelser fremmes etter at ordinær medvirkning er gjennomført?
3. Gir medvirkning en reell mulighet til deltakelse for reindriftsutøvere?
4. Hvorfor er det konflikter knyttet til reindrift og arealbruk og hva kan bidra til å unngå slike konflikter?

I løpet av forskningsprosessen har problemstillingen gjennomgått revideringer og lyder nå som følger:

«Hvordan adresseres arealkonflikter mellom reindrifta og motstridende interesser i kommunal planlegging og hvilken innvirkning har det på konfliktnivået?»

Forskningsspørsmål:

1. Hva slags rolle har innsigelsesordningen i arealkonflikter mellom reindrifta og motstridene interesser og hvordan påvirker den konfliktnivået?
2. I hvilken grad har reindriftsutøvere mulighet til å delta aktivt og påvirke beslutninger i kommunal arealplanlegging som påvirker deres interesser?
3. Hva slags konfliktpunkt er gjentakende i arealkonfliktene, som gjelder reindriftsinteresser?

Problemstillingens revidering begrunnes i at den opprinnelige problemstillingen var begrensende. Plansystemet, innsigelsesordningen og planprosessen er relaterte aspekter ved

arealplanlegging og et rammeverk for *hvordan* arealplanlegging optimalt skal foregå. Disse aspektene kan, ikke etter min mening, belyse konfliktenes bakgrunn og dynamikk. Den opprinnelige problemstillingen adresserte med andre ord ikke det jeg mener er det mest relevante med emnet, nemlig hvordan konfliktene håndteres i praksis og hvilken innvirkning det har på konfliktnivået. Revideringen har som hensikt å innsnevre tematikken og åpne for konkrete elementer som ikke fungerer godt nok i dagens praksis. Det er særlig empiri fra intervjuene som har gjort meg oppmerksom på behovet for å revidere problemstillingen og forskningsspørsmålene og jeg mener at den opprinnelige intervjuguiden ikke er til hinder for det. Det er informantenes innsikt og perspektiv på arealkonflikter – noe de tross alt har førstehåndserfaring med – som har inspirert meg til en revidering.

4 Metodiske valg

Dette forskningsprosjektet benytter seg av en kombinert metode, som integrerer både kvalitative og kvantitative tilnæringer, for å adressere de komplekse aspektene ved arealkonflikter mellom reindrifta og motstridende interesser. Tematikken sentrerer også rundt mellommenneskelige relasjoner og konflikter knyttet til arealbruk, rettigheter og retningslinjer, noe som krever en dypere forståelse, som går utover rene tall og målbare data (Brinkmann & Tanggaard, 2022, s. 11).

Den kvantitative delen av masterprosjektet omfatter over 5000 sider tekst. Dette omformes til en deskriptiv tilnærming ved å telle innsigelser knyttet til reindrift. Dette inkluderer hvor mange av innsigelsene som er fremmet av Sametinget og hvor mange som er avgjort av Kommunal- og distriktsdepartementet. Denne tilnærmingen gir en objektiv oversikt over volumet av innsigelser over en tiårsperiode. Tiårsperioden er valgt, fordi den dekker et betydelig tidsrom, noe som kan åpne for å se mønstre og trender i arealkonfliktenes dynamikk. Areakonflikter er aktuell tematikk og en tiårsperiode anses som tilstrekkelig for å gi et representativt bilde av hvordan arealkonflikter adresseres og håndteres i dagens planleggingspraksis. Observasjonsperioden sikrer også et relativt stort datasett, som kan bidra til at funnene i denne studien kan anses som gyldige og pålitelige. Selv om denne tilnærmingen ikke involverer avansert statistisk analyse, gir den viktige grunndata som belyser omfanget av innsigelser, noe som er sentralt for å forstå konteksten av arealkonflikter.

Kvantitative data gir et viktig grunnlag for å forstå omfanget og fordelingen av innsigelser knyttet til reindrift, noe som er essensielt for å kartlegge eventuelle mønstre og potensielle

drivkrefter bak konfliktene. Det er nettopp denne statistiske innsikten som har inspirert til en grundigere utforskning av mulige underliggende årsaker og dynamikkene som er involvert.

Ved siden av den kvantitative tilnærmingen, benytter jeg i prosjektet kvalitative metoder for å utforske og forstå de underliggende årsakene, konsekvensene og naturen til disse innsigelsene. Intervjuer, dokumentanalyse og andre kvalitative verktøy er brukt for å forsøke å få dypere innsikt i de spesifikke forholdene og perspektivene knyttet til hver innsigelse.

Ifølge Brinkmann & Tanggaard er det slik at «*Når forskning er kvalitativ, betyr det vanligvis at man interesserer seg for hvordan noe gjøres, sies, oppleves, fremstår eller utvikles (2022, s. 11)*». Kvalitative metoder blir med andre ord anvendt for å utforske og tolke de subjektive opplevelsene og perspektivene til de involverte partene, og for å avdekke dypere liggende årsaker og konsekvenser av konflikter. Denne tilnærmingen gir rom for en fleksibel utforskning av temaet, hvor uventede funn kan lede forskningen i nye retninger, slik jeg opplevde under mitt første intervju. Dette muliggjør en dynamisk forskningsprosess.

Dette prosjektet sikter mot å belyse interessene bak arealkonfliktene og til å utforske deler av konfliktene som er lite undersøkt. Optimalt er ønsket også å komme frem til nye metoder for å håndtere slike konflikter. Gjennom å kombinere kvantitative data om antall innsigelser med kvalitative innsikter fra intervjuer, dokumentanalyse og andre kvalitative teknikker, tar dette forskningsprosjektet sikte på å produsere kunnskap som kan informere og forbedre arealplanleggingen, der balansen mellom motstridende interesser er sentral.

Kombinasjonen av disse metodene, muliggjør en dypere forståelse av de konkrete og målbare aspektene av konfliktene, samt de mer komplekse og subjektive erfaringene og holdningene til de involverte partene. Dette gir et helhetlig bilde av arealkonflikter og muliggjør en mer nyansert analyse og diskusjon av mulige løsninger.

4.1 Forskerrollen og etikk

Det er utfordrende å forske, særlig på noe som berører minoriteter. Jeg anerkjenner ett særskilt ansvar for dette i prosjektet og ønsker ikke at forskningen skal være til ulempe for den minoritetsgruppen reindriftsutøverne er (Forskningsetikk, 2015).

Jeg er oppvokst i Tromsø med to samisktalende foreldre, noe som betyr at mitt morsmål er nordsamisk. Identitetsmessig anser jeg meg selv som samisk, samtidig som jeg kjenner meg igjen i Fangens (2007, s. 108) beskrivelser av «*hybridiserte identiteter*», som viser til å ta det

beste fra flere kulturer. I praksis betyr det at jeg for andre nordmenn (som vet om min samiske bakgrunn) oppfattes som samisk, mens for samer som har vokst opp i, eller bor i samiske kjerneområder, oppfattes jeg som fornorsket, eller «for norsk». Dette perspektivet mener jeg kan gi meg en dypere forståelse av samiske forhold, både fra et internt og et eksternt perspektiv, noe som kan berike forskningen. En del av min bakgrunn er dessuten dette femårige studieløpet i «*Samfunnsplanlegging og kulturforståelse*», noe som samlet sett betyr at jeg kan bidra med et samisk, norsk og planfaglig perspektiv, i søken på kunnskap og forståelse.

Min «*hybridiserte identitet*» ser jeg på som et privilegium. Den kan bidra til innpass til eventuelle skeptiske informanter, med både samisk og norsk bakgrunn. Jeg behersker (som sagt) nordsamisk, i tillegg til norsk, noe som gjør at jeg kan kommunisere med alle informanter på deres morsmål. Det jeg ikke kan, er å kommunisere på et reindrifsfaglig språk, som signaliserer kunnskaper om reindrift, fordi jeg selv ikke har reindrifsbakgrunn.

Jeg har ingen tilknytning til reindriften, noe som også betyr at jeg i utgangspunktet har lite kunnskap om reindrift. Det tenker jeg kan ha positive sider, da min objektivitet ikke vil påvirkes i like stor grad og fordi informanter fra reindriften side da vil kunne være lettere tilbøyelige til å gi meg tilgang til ellers implisitt informasjon, som kanskje ikke ville vært uttrykt direkte til en med reindrifsfaglig kompetanse. På tross nødvendigheten for å drøfte min egen objektivitet, fordi jeg selv er et minoritetsmedlem, mener jeg at det også oftere vil være verdt å reflektere over objektiviteten til forskere med en mer majoritetskulturell bakgrunn, i saker der majoritets- og minoritetsinteresser står mot hverandre.

Kontinuerlig selvrefleksjon og revurderinger basert på tilbakemeldinger fra veiledere og andre er en del av metodene jeg har brukt for å unngå at presentasjonen av resultatene av denne forskningen, skal få en uberettiget slagside. Jeg går inn i prosjektet med bevissthet og et ønske om å drive reell forskning, som kan bidra til noe positivt innenfor mitt fagfelt, samfunns- og arealplanlegging.

4.2 Datamaterialet

Datamaterialet i denne forskningen er omfattende. Primærdata består av innsamlet data gjort gjennom intervjuer med informanter som har erfaringer med planprosesser knyttet til areal og reindrift. Sekundærdata består av Kommunal- og distriktsdepartementets oversikt over avgjørelser i innsigelsessaker og Sametingets dokumenter knyttet til innsigelsessaker i

tidsrommet 2013-2023. Tiårsperioden, er som nevnt, valgt på grunnlag av at en tiårsperiode er lang nok tid til å kunne oppdage longitudinelle sammenhenger og kort nok tid til å være i nåtiden. Det bearbejdede datamateriale presenteres i kapittel 6 «*Funn*».

Innsigelsesdata fra Kommunal- og distriktsdepartementet og Sametingets består av henholdsvis:

- Tabell 1 «*Innsigelser avgjort i 2023 (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «Avgjorte innsigelser»)*» består av 12 avgjorte innsigelsessaker som jeg har gjennomgått i detalj. Oversikten ligger åpent på Kommunal- og distriktsdepartementets nettside under årstall. For å få tilstrekkelig informasjon har jeg trykket meg inn på hver sak fra 2023. Dette utgjør cirka 144 sider tekst. I tillegg har jeg gjort en dypere tekstanalyse, av detaljreguleringen «*Rosta – Lille Rostavatn i Målselv kommune*».

2023

Kommunal- og
distriktsdepartementet

[Horten kommune - motsegn til arealdelen av kommuneplanen 2022-2033 for Horten kommune](#)

Kommunal- og distriktsdepartementet godkjenner ikkje næringsområde N3 i kommuneplan for Horten. Området utgjør eit større areal med dyrka jord av stor verdi, og ei omdisponering til næringsføremål vil vere i strid med den nasjonale jordvernpolitikken. Departementet godkjenner delområde BN14 og BKB4 med føresegn om avsetjing av eit areal til anna handel (område # 3 med føresegn). Departementet meiner at etablering av handel i delområda kan aksepteras i høve til regional plan for berekraftig arealpolitikk i Vestfold, men omfanget av tillat handel vert redusert til 3 000 m² for å tilpassast eit lokalt handelsomland. Departementet godkjenner ikkje handel i delområda BN7 og BN13, da desse delområda i for stor grad er i konflikt med den regionale planen. Kommunal- og distriktsdepartementet godkjenner ikkje område TY3 til parkeringsplass. Området ligg i 100-metersbeltet langs sjøen, og forslaget er i strid med statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona langs sjøen. Departementet legg òg vekt på at Horten kommune har funne eit alternativt areal for parkering. Motsegnene frå Vestfold og Telemark fylkeskommune og Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark er delvis tekne til følgje.

[Hjelmeland kommune - motsegn til detaljregulering for Puntsnes forretningsområde](#)

Departementet godkjenner detaljregulering for Puntsnes forretningsområde, med enkelte endringar som tek omsyn til utvikling av Hjelmeland sentrum og området rundt. Planføresegnene blir endra slik at det står tydeleg at daglegvarehandel, handel av varegruppene bilar, båtar, landbruksmaskinar, trelast og andre større

Faksimile: Utklipp fra kommunal- og distriktsdepartementets nettside (2023, «Avgjorte innsigelser»).

- Tabell 2 «Innsigelser avgjort i tidsperioden 2013-2023 (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2013-2023, «Avgjorte innsigelser»)» består av totalt 294 avgjorte innsigelser, der hver sak i gjennomsnitt består av 12 sider tekst. Dette utgjør cirka 3504 sider.
- Tabellene i kapittel 6.3 (Tabell 3-13) «Innsigelser fremmet av Sametinget 2013-2023 (Sametinget, 2013-2023)» består av 52 innsigelsessaker som i gjennomsnitt har 30 dokumenter med varierende sidetall. Dette utgjør cirka 1560 sider tekst. Jeg har gjennomgått hver innsigelsessak Sametinget har fremmet i denne tidsperioden, for å finne to særlig interessante saker å analysere. I forkant av dette arbeidet fikk jeg tilsendt informasjon av Sametinget om innsigelser, kommunenavn og årstall, men materialet var ikke fullstendig. Jeg brukte derfor Sametingets åpne postliste for å finne ytterligere informasjon. Der har jeg brukt søkeord som for eksempel «Nord Gondol» for å finne alle dokumentene til saken og dette har jeg som nevnt gjort for hver enkelt sak. Bildet under viser et utklipp av resultat for søkeord «Nord Gondol» på Sametingets åpne postliste.

	24/14341 - Vedr. konsultasjoner innsigelsessak - detaljregulering for Nord Gondol i Vefsn kommune Journaldato: 05.04.2024 Avsender(e): Kommunal- og Distriktsdepartementet 1 dokument	↪ Vis detaljer	Gå til journalposten Gå til arkivsaken
	24/1497 - Reguleringsplan for Nord Gondol - om gyldigheten av vedtaket Journaldato: 11.01.2024 Avsender(e): Postmottak KDD 2 dokumenter	↪ Vis detaljer	Gå til journalposten Gå til arkivsaken
	23/42421 - Vedrørende innsigelsessak: Detaljregulering for Nord-Gondol i Vefsn kommune Journaldato: 28.11.2023 Sendt til: Kommunal- og distriktsdepartementet 1 dokument	↪ Vis detaljer	Gå til journalposten Gå til arkivsaken
	23/40961 - Detaljregulering for Nord Gondol i Vefsn kommune - innsigelsessak på høring Journaldato: 13.11.2023 Avsender(e): Skjoldvær Ingrid Eline Morsund 2 dokumenter	↪ Vis detaljer	Gå til journalposten Gå til arkivsaken
	23/35875 - Oversendelse -Innsigelsessak - Detaljregulering for Nord Gondol - Vefsn kommune Journaldato: 04.10.2023 Avsender(e): STATSFORVALTEREN I NORDLAND 6 dokumenter	↪ Vis detaljer	Gå til journalposten Gå til arkivsaken
	23/31984 - Endelig referat - mekling 3. juli 2023 - detaljregulering Nord Gondol - Vefsn Journaldato: 05.09.2023 Avsender(e): Lill Hildonen 3 dokumenter	↪ Vis detaljer	Gå til journalposten Gå til arkivsaken
	23/28790 - SV: Mekling Nord Gondol Journaldato: 24.07.2023 Sendt til: Johansen, Egil 1 dokument	↪ Vis detaljer	Gå til journalposten Gå til arkivsaken

Faksimile: Utklipp fra Sametingets åpne postliste (2023-2024).

→ Til sammen utgjør innsigelsesdata cirka **5150 sider** tekst.

Dette kvalitative materiale er brukt til å produsere både det kvantitative materialet i tabellene, og det er grunnlaget for den kvalitative analysen. Kommunal- og distriktsdepartementets oversikt over avgjørelser i innsigelsessaker, har blitt brukt til å redegjøre for *hvem* som fremmet innsigelser som ble avgjort i 2023, *om de ble tatt til følge* og *hva* saken gjelder. Denne oversikten ligger åpent på regjeringens nettsider (Kommunal- og distriktsdepartementet, u.å. – «Avgjørelser i innsigelsessaker»). Dette datamaterialet er også brukt til å kvantitativt telle antall innsigelsessaker manuelt og jeg har laget en tabell for hvor mange innsigelser som ble avgjort i tidsrommet 2013-2023, hvor mange som ble fremmet av Sametinget og hvor mange av disse som gjelder reindrift.

Før jeg gjennomførte intervjuene sendte jeg søknad til «Sikt» på bakgrunn av at intervjuene behandler opplysninger om etnisitet og politisk ståsted (Sikt, u.å.). Jeg fikk godkjent prosjektet før jeg satte i gang med intervjuer. De fleste intervjuene har jeg gjennomført ved bruk av det digitale kommunikasjonsverktøyet Teams. Intervjuobjektene er lokalisert fra nord til sør i Norge og det ville vært for tidkrevende og økonomisk belastende å reise til hvert enkelt intervju.

Til felles har informantene det at de er *svært* travle og jeg er svært takknemlig for at de har funnet tid til intervju. Jeg erkjenner at det kan være utfordrende å gjennomføre intervju med digitale løsninger, men det ville ikke vært mulig å få til denne (også geografiske) bredden av informanter, uten å kunne velge å ha et digitalt alternativ for intervjuer (og uten finansiering av forskningen).

Særlig de som er involvert i reindrift har travle tidsskjema gjennom hele året og det er vær og vind som avgjør hva som skal skje når. I praksis betyr det at en reineiers tidsskjema kan endre seg på kort varsel, noe jeg har fått erfare i intervjurundene. Ved bruk av Teams har det ikke vært utfordrende å flytte tidspunkt for intervju, noe det ville det ha vært dersom jeg fysisk var til stede for et møte i et kort tidsrom. Det er selvsagt ikke det samme som ansikt-til-ansikt-intervjuer, da en for eksempel ikke har kontroll på om det er andre til stede i rommet og eventuelt hvem som kan påvirke intervjusituasjonen. På den andre siden, så har et videointervju på Teams flere fellestrekk med ansikt-til-ansikt-intervjuer, fordi det gir anledning til simultan kommunikasjon og muligheten til å tolke mimikk. Intervjuene har gitt meg et godt datamateriale og jeg har inntrykk av at informantene har vært åpne og meddelsomme. Jeg har gjort til sammen seks intervjuer. Noen av intervjuene er også delvis gjennomført på nordsamisk. Det vil si at informasjon om oppgaven, samt intervju- spørsmål

stilles på norsk, slik de i utgangspunktet er utformet, men at informanten svarer på samisk. I disse tilfellene har jeg oversatt fra nordsamisk til norsk, etter transkribering.

Dokumentene i denne studien har informasjon som gjør det mulig å identifisere konfliktområder og spesielt kompliserte innsigelsessaker, men sier lite om de involvertes personlige erfaringer. Hvilke typer planprosesser som har festet seg i minnet til informantene mine og hvorfor, er informasjon, som fremkommer i intervjuene. Konfliktnivå og innhold i konfliktene, er som nevnt, noe av det denne studien har som hensikt å belyse. Informantene er et utvalg av mennesker som har hatt sentrale roller i konfliktfylte arealprosesser. Som jeg tidligere har skrevet, ønsket jeg en bredde (også geografisk) i informanter. Informantene er valgt basert på et ønske om å belyse og representere ulike sider av arealkonfliktene som gjelder reindrifta, som for eksempel på det politiske plan, i offentlig forvaltning eller som reineiere.

4.3 Analytiske valg

Hovedvekten av arbeidet har med andre ord vært å samle inn og analysere det omfattende empiriske materialet til studien. Slik jeg redegjør for i kapittel 4.4 «*Intervjuguide*» har studien i stor grad blitt drevet av empirien, som inneholder konkrete eksempler og observasjoner fra virkeligheten. Det teoretiske rammeverket i studien er primært valgt for å tolke og forstå disse empiriske funnene, snarere enn å være drivende for studiens retning. Dette valget kan begrunnes med den begrensede forskningen på temaet tidligere. Betydelig mengder av studiens tekst er viet til empirien, inkludert et omfattende materiale på 5150 sider, i tillegg til seks intervjuer. Hensikten med dette valget er å gi et grundig og inngående perspektiv på utfordringene knyttet til arealkonflikter i praksisfeltet, ved å la empirien veie tungt.

4.3.1 Dokumentanalyse

En stor del av informasjonen i denne studien er innhentet fra tekst fra offentlige dokumenter. Tekstene er så bearbeidet til tekst og tabeller og fortolket til analyser i fagets teoretiske rammeverk, ved hjelp av informantene, i den hensikt å svare på den overordnede problemstillingen. Problemstillingen er som nevnt, som følger: «*Hvordan adresseres arealkonflikter mellom reindrifta og motstridende interesser i kommunal planlegging, og hvilken innvirkning har det på konfliktnivået?*»

Begrepet «konflikt» har blitt innført allerede tidligere i teksten og er sentralt når det gjelder motstridende interesser, i bruk av areal. Dannelsen av en konflikt (hvordan den adresseres og

hvilken innvirkning håndteringen har på konfliktnivået), kan sies å være en prosess. Konflikten kan begynne å danne seg fra en idé om utvikling eller et samfunnsmessig behov som oppstår og fortsetter å utvikle seg basert på videre avgjørelser og prosesser, og så bli til en konflikt i et tidlig stadium, når planvarslet kommer.

Etter at en reguleringsplan er utarbeidet og et planvarsel blir sendt ut, kan for eksempel et reinbeitedistrikt oppdage hvordan prosjektet påvirker deres virke. Deretter utarbeides et innspill og i ytterste konsekvens fremmes så en innsigelse fra en innsigelsesmyndighet. Dersom innsigelsen ikke løses, berammes mekling og en åpen konflikt er et faktum.

For å belyse konfliktene og dynamikken, og for å svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene, utføres en dokumentanalyse. En dokumentanalyse er en kvalitativ forskningsmetode, som innebærer en grundig studie og analyse av dokumenter for å få innsikt i et bestemt tema (Lynggaard, 2022, s. 153-155). I startfasen av dette prosjektet innhentet jeg relevante dokumenter, som kan belyse problemstillingen. Dette innebar, i tillegg til innhenting fra nedlastbare, offisielle kilder, også å få tilsendt saksdokumenter fra Sametinget, etter grundigere søk og bestilling. Til å begynne med ble dokumentene skimlet, for å identifisere mønstre eller relevante elementer til forskningen, før analysen ble utformet og gjennomført.

Dokumentanalyse er benyttet til både primær- og sekundærdata. Det er problemstillingen, forskningsspørsmål og empirien, som har styrt oppgavens retning. Intervjuene er, slik jeg tidligere har skrevet, blitt gjennomført på den digitale plattformen Teams. En grov transkribering har blitt gjort simultant med intervjuene og noen av intervjuene er oversatt fra nordsamisk til norsk. Intervjuene er deretter renskrevet umiddelbart etter intervjuenes slutt. Etter at intervjurundene var gjennomført, bearbeidet jeg innsamlet data og noterte så fellestrekk fra intervjuene. Dette mener jeg har resultert i dokumenter med innhold, som tilsvarer det som ble sagt i intervjuene, i den grad det er mulig. De hyppigste brukte begrepene i intervjuene er *kommunikasjon, språk, ressurser, rettigheter, kunnskap, hensyn og tillit*. Disse begrepene er så brukt til å sortere informantenes erfaringer med arealkonflikter i kategorier, i kapittel 6.8 «*Fellestrekk fra intervjuene*». Til sist har jeg skrevet sammendrag av hvert intervju, som ligger i kapittel 6.7 «*Funn fra intervjuene*». De hyppigste begrepene fra intervjuene er også benyttet til å gjøre en samlet drøfting av alt datamateriale i kapittel 7.5 «*En samlet drøfting av konfliktenes dynamikk*».

Når det gjelder data om innsigelsessaker (henholdsvis «*Detaljregulering Rosta-Rostavatn i Målselv kommune*», Sametingets innsigelser i tidsrommet 2013-2023, avgjorte innsigelser av kommunal- og distriktsdepartementet i tidsrommet 2013-2023, «*Nord Gondol*» og «*Joma gruver*»), har jeg benyttet meg av teori om konflikt i planlegging, for å danne knagger å henge analysen på. Det betyr at jeg har brukt den samlede tilnærmingen i kapittel 5.2 for å analysere innsigelsesmaterialet og i drøftingen.

4.3.2 Analyse av tabeller med kvantitative egenskaper

Tabellene i kapittel 6 har kvantitative kvaliteter, men jeg har tolket dataene fra tabellene ved å forsøke å fordype meg i betydningen og implikasjonen av tallene, snarere enn å bare kvantifisere dem. Det innebærer å se på konteksten rundt tallene og en kritisk vurdering av hva tallene faktisk betyr for den berørte parten. Jeg har forsøkt å si noe om hva tallene sier, men også hva de utelater, ved hjelp av det øvrige datamaterialet og ved hjelp av teori om konflikt i planlegging.

4.3.3 Vurdering av reliabilitet og validitet

Påliteligheten og gyldigheten til denne studien er grundig vurdert for å sikre at resultatene er pålitelige og representative for arealkonflikter mellom reindrifta og motstridende interesser. Reliabiliteten, som handler om hvor pålitelige resultatene av studien er, refererer til konsistensen og stabiliteten av målingene og resultatene over tid og i ulike situasjoner (Svartdal, 2020). For å oppnå høy reliabilitet, ble det brukt nøye utformede forskningsprotokoller, klart definerte variabler og standardiserte datainnsamlingsmetoder. I tillegg ble intervjuguiden testet grundig for å sikre at det belyste arealkonflikter på en pålitelig måte.

Gyldigheten av studien omhandler i hvilken grad forskningsdesignet og metodene faktisk måler det de er ment å måle (Grønmo, Dahlum & Svartdal, 2024). For å sikre gyldigheten av studien, ble det gjort grundige overveielser ved utformingen av forskningsinstrumentene og metoden for datainnsamling. Dette inkluderte en nøye gjennomgang av litteraturen og eksisterende teorier på feltet for å sikre at de valgte variablene er relevante og adekvate for å belyse problemstillingen. Videre reviderte jeg problemstilling og forskningsspørsmål fordi jeg identifiserte begrensinger og mangler med den opprinnelige problemstillingen og de opprinnelige forskningsspørsmålene. Alle informantene har fått tilsendt referat fra møtene for godkjenning og godkjent referatene. Dette kan bidra til å øke forskningens troverdighet fordi

det bekrefter at deres utsagn er nøyaktig gjengitt og stemmer overens med deres oppfatning av hendelsene. Det risikerer også risikoen for at jeg har feiltolket det informantene sier.

Eventuell usikkerhet om studiens reliabilitet og validitet ligger i om Kommunal- og distriktsdepartementets og Sametingets offentlige informasjon er riktig, om mine tellinger er riktige og risikoen for at jeg feilrepresenterer tall og øvrige data.

Samlet sett har en grundig vurdering av reliabilitet og validitet bidratt til å styrke troverdigheten og tilliten til studiens resultater og konklusjoner. Tiltakene nevnt i forrige avsnitt, har bidratt til å sikre at studien produserer pålitelige og gyldige funn som kunne belyse temaet om arealkonflikter mellom reindrifta og motstridende interesser på en meningsfull og informert måte.

4.4 Intervjuguide

Jeg har valgt å utforme intervjuguiden slik Claus Elmholt og Lene Tanggaard (I Brinkmann & Tanggaard, 2022, s. 29) foreslår. Utformingen er basert på forskningsspørsmålene. De utgjør basen for intervju spørsmål, det vil si at hvert intervju spørsmål er direkte knyttet til et forskningsspørsmål. Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer, med basis i intervjuguiden. Siden jeg var interessert i de personlige erfaringene og hvordan informantene har opplevd arealkonflikter, har jeg stilt åpne spørsmål slik som «Hvordan synes du..?» og «Hva tenker du om...?» slik at informantene kommer i gang og kan svare fritt uten å måtte forholde seg for mye til sine personlige eller formelle roller. Dette gjelder særlig informanter med roller i det samiske samfunnet, da det samiske samfunnet ikke er så stort og de lettere kan gjenkjennes, om ikke anonymiseringen er tilstrekkelig. Stikkordene under intervju spørsmålene i intervjuguiden er ment som hjelp til oppfølgingsspørsmål, dersom det er nødvendig.

FORSKNINGSSPØRSMÅL:	INTERVJUSPØRSMÅL:
1. Hvordan fungerer plansystemet, inkludert planprosessen og innsigelsesordningen?	1. Hvordan synes du plansystemet (eventuelt planprosessen) fungerer? Stikkord dersom informantene har behov for det:

	<p>innsigelsesordningen, medvirkning og innspill.</p> <p>2. Er plansystemet lagt opp til å balansere motstridende interesser?</p>
<p>2. Er det hensiktsmessig at innsigelser fremmes etter at ordinær medvirkning er gjennomført?</p>	<p>3. Hva tenker du om timinga til innsigelser i en planprosess? Stikkord dersom informantene har behov for det: rekkefølgen i en planprosess, er det hensiktsmessig at de skal fremmes etter ordinær medvirkning?</p>
<p>3. Gir medvirkning en reell mulighet til deltakelse for reindriftsutøvere?</p>	<p>4. Hvordan tenker du mulighetene til reindriftsutøvere er for medvirkning og annen deltakelse? Stikkord dersom informantene har behov for det: vær og vind vs. Møtevirksomhet, frister og administrasjon</p>
<p>5. Hvorfor er det konflikter knyttet til reindrift og arealbruk og hva kan bidra til å unngå slike konflikter?</p>	<p>5. Hva tror du er hovedårsakene til konflikter mellom reindriften og andre interesser?</p> <p>6. Hva kan bidra til å unngå slike konflikter?</p>

Figur 5 - Intervjuguide

4.5 Informantene

Samtlige informanter har hatt roller i arealkonflikter der reindriften berøres. Informantene representerer både reindriften og øvrige interesser. Noen av informantene har vært involverte på administrativt hold, noen er reieiere, andre er ledere i reinbeitedistrikt eller så har de vært involvert på politisk hold. Jeg har etterstrebet et mangfold av informanter og mener at resultatet er et informantgrunnlag med ulike erfaringer og perspektiver på konfliktene, noe

som kan bidra til en bredere forståelse av konfliktene. Informantene er blant annet rekruttert basert på faktorer som medieoppslag, det vil si nyhetsartikler om prosjekter eller planprosesser, med navngitte aktører. Andre informanter har jeg funnet gjennom undersøkelser på tematikken, ved å finne ut at de har roller i en organisasjon eller at de er aktører med kjennskap til arealkonflikter. Jeg har også fått tips om aktuelle informanter gjennom eget nettverk.

Jeg kjenner ingen av informantene personlig. Samtlige informanters kjønn er anonymisert, av hensyn til at det samiske samfunnet er lite. Uten dette ekstra grepet for anonymisering, kunne de informantene som tilhører det samiske samfunnet, vært gjenkjennelige. En informant trakk seg fra intervju etter oversending av informasjonsskriv og samtykkeskjema. Hen skrev at hens lange erfaring som reindriftsutøver, har vist hen at informasjon fra intervju og lignende kunne brukes mot hens næring.

For at det skal være lettere å skille informantene fra hverandre, samt huske hvilken rolle vedkommende har hatt i arealkonflikter, har jeg gitt informantene kallenavn («*Politiker 1*», «*Byråkraten*», «*Politiker 2*», «*Reineieren*», «*Distriktslederen*» og «*Toppbyråkraten*»).

Informant 1 (Politiker 1) er politiker med lang fartstid. Hen har omfattende erfaring med plansystemet. Har uttalt seg om reindrift i media og er særlig opptatt av næringsutvikling.

Informant 2 (Byråkraten) har fulgt mange kommuneplaners arealdel og har god kjennskap til innsigelsesordningen.

Informant 3 (Politiker 2) har mange ulike roller der arealsaker er en fellesnevner. Er også politiker.

Informant 4 (Reineieren) er reineier og har over lang tid vært i ulike posisjoner i styret for eget reinbeitedistrikt og har vært sentral i arbeidet med større inngrepssaker.

Informant 5 (Distriktslederen) er reineier og har vært leder i et reinbeitedistrikt i mer enn ti år. Denne informanten har bedt om at opplysninger som at hen har vært leder i et reinbeitedistrikt i over ti år publiseres, til tross for at det kan gjøre hen lettere å gjenkjenne.

Informant 6 (Toppbyråkraten) har over ti års erfaring innfor ulike departement. Har god kjennskap til konsesjoner, konsultasjonsplikt, medvirkningsprosesser og konflikter.

5 Planlegging og interesser i kollisjon

I plan- og bygningslovens formålsparagraf heter det at:

«Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-1)».

Plan- og bygningsloven er det overordnede rammeverket for planlegging, men den beskriver ikke hvordan planlegging skal foregå i praksis (Aarsæther, Falleth, Nyseth & Kristiansen, 2021, s. 15). Regjeringens veiledningsmateriale om ulik tematikk (som for eksempel «Reindrift og plan-og bygningsloven», «Arealdelen i kommuneplanen» og «Konsekvensutredninger: anerkjent metodikk og databaser for innlegging av data») har som hensikt å beskrive departementenes politikk og praksis, det vil si hvordan planlegging optimalt skal foregå (Regjeringen, u.å. Veiledninger og brosjyrer). For å kunne sette seg inn i hvordan planlegging foregår i praksis må man gå inn i faglitteratur og planleggingsteori (Aarsæther et al, 2021, s. 15).

«Det er enkelt å slå fast at planlegging er en organisert aktivitet hvor en eller flere aktører setter seg et framtidsretta mål, og på bakgrunn av kunnskap og profesjonelle arbeidsmetoder regisserer en prosess der en analyserer, prioriterer og samordner tiltak for å nå det fastsatte målet (Aarsæther et al, 2021, s. 15)».

Et dilemma i planlegging, som ifølge plan- og bygningsloven, skal fremme utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-1) er nettopp det loven henviser til: løsningen vil ikke alltid være optimal for alle.

«Planlegging er i dag styrt av folkevalgte organer, men opererer i skjæringsfeltet mellom kunnskap og politikk, og mellom samfunn, marked og planmyndigheter. Planlegging preges av politisk ideologi og politiske motsetninger, motsetninger mellom planlegging og enkeltsektorer, og spenninger mellom planmyndighet, lokalsamfunn, grunneiere og markedsaktører (Aarsæther et al, 2021, s. 19)».

Med andre ord er planlegging komplekst, ikke bare på grunn av tverrfagligheten, men også på grunn av motsetninger og spenninger mellom ulike aktører. Motsetninger og spenninger kan føre til konflikter, for eksempel mellom reindrift og andre arealavhengige interesser.

En «konflikt er sterk uenighet, motsetning, krangler, kamp eller strid (Tjernshaugen, 2023, 1. avsnitt)». «Konfliktorientert samfunnsforståelse», utformet av Marx (Schiefløe, 2019, s. 414) ser på samfunnet som et system med institusjoner og strukturelle ordninger, som til sammen danner en sammenhengende struktur. Denne strukturen, altså samfunnet, styres ikke av inkludering og likhet, men av motsetninger og motstridende interesser. En konfliktorientert samfunnsforståelse kan bidra til å gi forståelse av at sosial ulikhet og maktfordeling er sentrale drivkrefter i samfunnet. Dette perspektivet antar at samfunnet er sammensatt av grupper med motstridende interesser og at interessene ofte er knyttet til ulike former for makt og ressurser. Ressurser som politisk makt, sosial- og økonomisk kapital og tilgang til utdanning er fordelt slik at noen grupper har mer ressurser enn andre. Denne ulikheten er det som skaper konflikter, da gruppene med mer ressurser og makt jobber for å beholde ressursene og de underordnede gruppene søker å forbedre egen situasjon. Konfliktene, er ifølge Marx, nødvendig for samfunnsendring, da revolusjoner og lignende samfunnsendringer brenner i konflikt (Schiefløe, 2019, s. 414).

5.1.1 Konfliktforståelse

Konflikter og motstridende interesser i planlegging er unngåelige, på grunn samfunnets mange kulturelle og sosiale perspektiver og interesser. Konflikter er vanskelige å håndtere uten å forstå dynamikken bak konfliktene (Pløger, 2004, s. 71).

Pløgers (2004, s. 71) forståelse av konflikter i planlegging, er at det finnes to måter å definere konflikter på, henholdsvis antagonistiske eller agnostiske. Antagonistiske konflikter kjennetegnes ved at relasjonene mellom partene er som motstandere eller fiender, der konfliktene sees på som «uløselige», ved at kun total seier eller krig er alternative løsninger for å løse konflikten (Pløger, 2004, s. 71). Agonisme på sin side, betyr relasjon mellom vennligsinnede motstandere, der konfliktene som regel er knyttet til verdier, synet på hverandre og forventinger til hva man kan få ut av en prosess (Pløger, 2004, s. 71).

I arealkonflikter mellom reindrifta og motstridende interesser, består aktørene blant annet av:

- reindrifta som skal vernes av lovverk og konvensjoner,
- næringsutvikling (som for eksempel infrastruktur, industrielle prosjekter og turisme),
- miljøverninteresser (som for eksempel er mot inngrep i naturen som gruvedrift og vindkraftutbygging),

- lokalsamfunnet, som kan ha ønsker om en type utvikling som strider mot reindriftens interesser,
- myndigheter som tar beslutning om tildeling av arealer, naturressursbruk eller politikk og lover som påvirker reindriftnæringen, og
- andre interessegrupper/utbyggere som søker å drive utvikling som kan være en trussel for reindriftnæringen (Statistisk Sentralbyrå, 2020, «Fysiske inngrep påvirker reinsdyr», 1. avsnitt).

Ifølge Pløger (2004, s. 72) oppfattes ofte konflikter i planlegging som antagonismer, det vil si «uforenlige» synspunkter og interesser som kun kan løses gjennom juridiske eller politiske beslutninger. Han foreslår videre at det (i et politisk perspektiv) er mulig at det er enklere å se på konflikter som antagonismer, som kun kan løses med maktutøvelse, til i stedet for at de er agonismer, som krever lange kommunikative prosesser. Habermas kommunikative prosess, kan ifølge Aakvaag (2008, s. 173), være måten å løse konflikter på.

«Kommunikativ handling definerer følgelig Habermas som sosial samhandling hvor to eller flere tale- og handlingskompetente aktører koordinerer sine individuelle handlingsplaner gjennom en felles fremforhandlet språklig enighet (Verständigung) (Aakvaag, 2008, s. 175)».

Et eksempel på en kommunikativ handling, mener jeg kan være en forhandling, eller meklingsprosess, der flere aktører i en planprosess koordinerer egne individuelle planer/ønsker gjennom kommunikasjon og dialog. Kommunikasjon, eller kommunikativ handling, er med andre ord avhengig av at en kan bruke dialog til å bli enig om en felles enighet om en situasjon, fordi det er grunnlaget for aktørenes handlinger videre.

Habermas mener, ifølge Aakvaag (2008, s. 172-177) at meningsfull og givende kommunikasjon, gir reelle dialoger. Dette forutsetter at aktørene er likeverdige parter, uten at maktstrukturer hindrer åpen og rettferdig kommunikasjon. Alle aktører skal ha lik mulighet til å delta og til å påvirke dialogen. Dialogene må bære preg av åpenhet og inkludering, der aktørene går inn i dialogprosessen villige til å lytte til hverandres perspektiv og argumenter. Dessuten må aktørene til å være ærlige om egne motiv i dialogen. Alle som kan være berørte til det dialogen omhandler, må ha mulighet til å delta, særlig marginaliserte grupper og minoriteter. I dialogen, må alle argumenter være rasjonelle, logiske og bestå av etablert fakta.

Formålet med dialog er gjensidig forståelse og enighet, det betyr også at aktørene må ha respekt for hverandres ulikheter og være åpne for å endre eget ståsted i prosessen.

I diskusjonen om viktigheten av dialog for konfliktløsning, fremhever Habermas (I Aakvaag, 2008, s. 175) korrekt informasjon. Det vil si korrekt informasjon når det gjelder objektive fakta, sosiale normer og relasjoner og i eget subjektivt sinn.

«Vi hevder normalt, implisitt eller eksplisitt, at det vi sier er sant i forhold til den objektive verden, normativt riktig i forhold til vår felles sosiale verden, og at vi er sannferdige med henblikk på vår subjektive verden (Aakvaag, 2008, s. 175)».

I dialogprosesser, som omhandler konfliktfylte tema, er informasjon sentralt. I en konfliktfylt prosess, vil en håndtering av konfliktene kreve en god forståelse av årsakene og dynamikkene i konfliktene. Informasjon er kjernen til innsikt om interessene som driver konfliktene, det vil si partenes perspektiver, motivasjoner og bekymringer som er helt avgjørende for å finne en løsning på konflikten. Informasjon også kjernen i kommunikasjon og dialog, som er avgjørende for å kunne løse konflikter. En god informasjonsflyt, med relevant og nøyaktig informasjon kan fremme åpenhet og tillit, samt at den kan forhindre at feilinformasjon eskalerer konfliktnivået (Forester, 1982, s. 70-73).

Feilinformasjon kan ifølge Forester (1982, s. 73) skapes gjennom:

1. **Komplisert og byråkratisk språk, forsøk på å forvirre og distraksjon fra viktige i saker.** Eksempel på dette er planforslag som med vilje blir gjort uklare med forvirrende retorikk. Et planforslag som skal gagne «*de virkelig trengende*» uten at partene har noen informasjon hvem som tilhører denne gruppen, er et slikt grep. Fagspråk som gjør tematikken utydelig eller vanskelig å forstå hører også inn her. Overflod av informasjon for å skjule sannheten eller forvirre publikum, å påtvinge en bestemt løsning på et problem uten å egentlig adressere dets underliggende årsaker, eller ta hensyn til alternative perspektiver, er andre eksempler (Forester, 1982, s. 73).
2. **Falske forsikringer, der for eksempel administrasjon hevder nøytralitet uten at det er sant, (falsk ekspertise).** Falske løfter og symbolske beslutninger, kan gjelde for eksempel konsultasjoner. Et eksempel fra denne studien, er en konsultasjon som gir reindrifta en mulighet til å uttrykke sine synspunkt, uten at innspillene faktisk påvirker noen beslutninger i prosessen. Kompensasjonsordninger som virker generøse, men som ikke adekvat kompenserer for tap av beiteområder eller annet, er et annet,

tenkt eksempel. Å Mobilisere respekterte figurer i samfunnet for å oppnå tillit eller støtte, selv om det ikke nødvendigvis finnes grunnlag for dette og taktikk som gir inntrykk av åpenhet, selv om det bare er appellerende ord uten handlinger, hører også under denne kategorien (Forester, 1982, s. 73).

3. **Hevdelse av legitimitet til et planforslag, gjennom feil fremstilling av fakta.**

Beslutninger som tas uten at berørte interesser er representert, samtidig som det appelleres til et bredt offentlig samtykke (det vil si ugyldig samtykke). Å påstå at prosjekter et samfunnsnyttig og dermed forsøke å mobilisere samtykke til prosjektet. For eksempel ved å argumentere for at en politisk problemstilling er en teknisk problemstilling som bør overlates til tekniske eksperter, noe som gjør at en bredere politisk diskusjon og deltakelse unngås (Forester, 1982, s. 73).

4. **Feilrepresentert kunnskap, for eksempel om konsekvenser, kostnader eller fordeler til et planforslag.**

Dette kan vise seg som en undervurdering av konsekvenser (Forester, 1982, s. 73), som kan eksemplifiseres med konsekvenser vindturbiner vil kunne ha på rein, basert på studier utført i helt andre geografiske og økologiske kontekster, at fordeler som produksjon av fornybar energi og utvikling av arbeidsplasser med en vindmøllepark overdrives, selv om disse fordelene langt ifra overveier eventuelle negative konsekvenser for reindrifta, er et annet eksempel.

Konsekvensene av feilinformasjon i planprosesser, er at muligheten til medvirkning og annen demokratisk deltakelse begrenses, noe som kan svekke kvaliteten til beslutningene og legitimiteten til prosessene. Tilliten undergraves av feilinformasjon, både mellom ulike aktører, planleggere, beslutningstakere og samfunnet generelt, noe som vanskeliggjør fremtidig samarbeid. I tillegg til dette, kan feilinformasjon bidra til å vedlikeholde eksisterende maktstrukturer som er undertrykkende, ved å legitimere visse handlinger. Feilinformasjon kan også forverre sosial rettferdighet og drive frem konflikter (Forester, 1982, s. 73-76).

Et annet sentralt begrep for planleggingsfeltet er *makt*. Makt er alltid til stede i planlegging, den påvirker hvordan beslutninger blir tatt, hvem som har innflytelse over disse beslutningene, og hvilke utfall som blir realisert. Forståelse av maktstrukturer i planlegging er viktig, fordi det er avgjørende for å styrke muligheten til rettferdige og inkluderende planprosesser og for å sikre god medvirkning. Forester (1982, s. 69) argumenterer for at

informasjon er veien til makt for en planlegger, ikke gjennom beslutningstaking, men ved å påvirke og forme muligheten for deltakelse og *medvirkning*.

Medvirkningens rolle har blitt særlig styrket fra revisjonen av plan- og bygningsloven av 2008. Hovedargumentene for medvirkning kan ifølge Ringholm & Hanssen (2021, s. 191) sies å være at det bidrar til å skape et bredt kunnskapsgrunnlag og fordi det styrker legitimiteten til plansystemet og den demokratiske styringen. Ifølge plan- og bygningsloven (2008, § 5-1), skal den som fremmer planforslag tilrettelegge for medvirkning. Kommunen har også som oppgave å sørge for at medvirkningskravet følges i planprosesser utført av andre organer. Kommunen har i tillegg et viktig ansvar som innebærer at grupper og interesser som ikke kan delta direkte, skal få muligheten til å medvirke på andre måter (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-1).

«Målet med medvirkning er både å skape bedre løsninger, styrke borgernes eierskap til stedet og, i et videre perspektiv, styrke den generelle opplevelsen av medborgerskap og felleskap (Ringholm & Hanssen, 2021, s. 191)».

Det er utfordrende å sikre god medvirkning, på grunn av faktorer som tid, ressurser og det store mangfoldet av interesser som finnes i samfunnet. En progressiv tilnærming til planlegging innebærer å ha fokus på demokratisk deltakelse og rettferdighet, samtidig som en anerkjenner at makt og politikk kan hindre nettopp dette (Forester, 1982, s. 69). Å være progressiv, betyr å være fremtidsrettet (Nilstun, 2022).

Sentralt i en progressiv tilnærming er at informasjon er makt, fordi den gjør demokratisk deltakelse mulig, gir befolkningen en mulighet til å delta og påvirke i beslutninger som påvirker dem selv. Deltakelse og inkludering innebærer til en viss grad å håndtere ulikhet i klasse, kultur, interesser, verdier, ideologi og identiteter (Forester, 2009, s. 37). I prosesser der det må finnes en måte å komme til enighet, til tross ulikheter, er det gjensidig avhengighet og en etablering av forbindelser som må til, for å kunne samarbeide. Men i møte med motstridende interesser kan det være skepsis til løsninger i form av dialog- og meklingsprosesser.

«Too often, when many of us face differences of values or religion, culture or class, race or gender, a deceptively simple realism seems to blind us by suggesting, "No, we can't really act together with them; they'll never listen; they'll never talk to us about the real issues here" (Forester, 2021, s. 38)».

Denne tilnærmingen til konflikter er en trussel, ikke bare for samarbeid og relasjoner mellom medmennesker, men også for det demokratiske styresettet (Forester, 2021, s. 39). I dialogprosesser, som omhandler konfliktfylte tema, er informasjon sentralt. I en konfliktfylt prosess, vil en håndtering av konfliktene kreve en god forståelse av årsakene og dynamikkene i konfliktene.

Makt er alltid til stede i planlegging, den påvirker hvordan beslutninger blir tatt, hvem som har innflytelse over disse beslutningene, og hvilke utfall som blir realisert. Forståelse av maktstrukturer i planlegging er viktig, fordi det er avgjørende for å styrke muligheten til rettferdige og inkluderende planprosesser og for å sikre god medvirkning. Forester (1982, s. 69) argumenterer for at informasjon er veien til makt for en planlegger, ikke gjennom beslutningstaking, men ved å påvirke og forme muligheten for deltakelse og *medvirkning*.

I møte med konflikter i planlegging er det nødvendig å se dem som en del av et større bilde, preget av ulike perspektiver og interesser. For å bevege seg fra antagonisme til samarbeid er det vesentlig å anerkjenne betydningen av dialog og kommunikasjon. Habermas perspektiv understreker viktigheten av korrekt informasjon i å skape en felles forståelse, samtidig som det åpner for å anerkjenne det agonistiske potensialet i konfliktene. I dette perspektivet blir dialog ikke bare et middel til å løse konflikter, men en mulighet til å skape gjensidig forståelse og enighet. Likevel utfordres vi av feilinformasjon og maktstrukturer som kan hindre åpen og rettferdig deltakelse. Å fremme medvirkning og deltakelse er avgjørende for å skape inkluderende planprosesser, der alle berørte parter får mulighet til å påvirke beslutninger som angår dem. Det er gjennom åpen kommunikasjon og felles dialog at vi kan håndtere konflikter konstruktivt og bevege oss mot samarbeid.

5.1.2 Fra konflikt til samarbeid

Innes & Booher (2015, fra Amdam, 2021), hevder at den vanlige oppfatningen er at *samarbeid* er det motsatte av konflikt, noe de mener ikke er sant. Aktører som er enige har ikke behov for å etablere samarbeid. Derfor kan en si at kollaborasjon kommer av konflikt. Erfaringen det bringer med seg å jobbe sammen ut av en konflikt, kan bidra til å øke handlingskapasitet, samarbeid og ikke minst kan aktørene øke sin «*Resilience*», altså motstandsdyktighet eller evne til å møte utfordringer. Slik Habermas hevder i sin teori om kommunikativ handling (Aakvaag, 2008, s. 172-177) har aktørene i en kommunikativ prosess muligheten til få frem egen forståelse av utfordringene, hvordan de påvirkes og selvfølgelig høre det samme fra de andre aktørene. Konsensus trenger ikke bestandig være målet, det er

mulig å bli enige om å være uenige og likevel kunne samarbeide. Dette er essensen i agonisme, slik Pløger (2004, s. 72) beskriver den.

Konflikthåndtering er, og har alltid vært en *vanskelig* del av planlegging. Dette begrunnes med en manglende anerkjennelse av at konflikt er en naturlig del av planlegging (Pløger, 2004, s. 86). Den rådende politiske diskursen fokuserer på styring og kontroll, altså å lede prosesser ovenfra og ned. På en annen side står konseptet om offentlig *myndiggjøring*, som er en nyere politisk ide som vektlegger innbyggers kontroll over egne liv og lokalmiljøer. Myndiggjøring søker å involvere vanlige folk aktivt i beslutningsprosesser, spesielt de som påvirker deres nærmeste omgivelser (Pløger, 2004, s. 79-80).

Styring og kontroll kan være ekskluderende og det kan føre til at beslutninger føles påtvunget for dem som blir berørt av beslutningene, uten at de har hatt reell innflytelse eller mulighet til å påvirke utfallet. Det kan skape en følelse av maktløshet og frustrasjon blant innbyggere, noe som strider mot myndiggjøringens mål om å øke innbyggers makt og innflytelse (Pløger, 2004, s. 79-80).

Samtidig kan forsøk på myndiggjøring virke kaotiske eller oppleves ineffektive hvis de ikke er godt organisert og hvis man ikke har tilstrekkelig med ressurser. Dette kan føre til at politiske ledere og planleggere føler seg tvunget til å opprettholde eller til og med styrke kontrollmekanismene for å sikre at politikk og planlegging fortsatt er målrettet og resultatorientert. Planlegging er en form for styring og handler ikke kun om å utvikle kontroll og styring av prosesser, men også om å forme den offentlige diskursen, dens skjemaer for betydning, kommunikasjonsmåter og hva man skal kommunisere om (Pløger, 2004, s. 80).

I «*Cultivating Surprise and the Art of the Possible*» (Forester, 2021, s. 48-49) beskrives en sak i Sør-California, der en utvikler ønsket å bygge om lag 100 boliger i et område der urbefolkningen har en gammel gravplass, med stor betydning for deres kultur. Innledningsvis har en konsensusbygger og politisk ledelse et møte, der den politiske ledelsen gir inntrykk av å ville jobbe med partene, gjennom konstruktive forhandlingsformer. De går deretter i dialog med urbefolkningens stammeledere i området, der de gir informasjon om hva utviklerens visjon med området er, de anerkjenner at området er en hellig gravplass og forteller at utvikleren har som intensjon å være fleksibel og å vise respekt ovenfor urfolksinteressene (Forester, 2021, s. 48-49).

De ber så stammelederne om å tenke gjennom hva de ønsker å oppnå og å formidle hva som er religiøst, hellig og respektfullt fra deres ståsted. Borgermesteren er, som sagt, interessert i forhandlinger og ikke bare presse gjennom den formelle tillatelsesprosessen. Stammene ønsker ikke at det skal foregå graving i området med gravplass. De ønsker heller ingen bygging på gravplassen og dersom det skulle bygges noe rundt gravplassen ønsker de at det skal ha noen betydning for det historiske når det gjelder urbefolkningen. Den ene parten vil altså at jorda på arealene ikke må røres og den andre parten vil ta fatt i spadene å sette i gang graving.

Omtrent her i en prosess, mener mekleren at mange begynner å se for seg stillstand i prosessen, rettssaker og tradisjonell politisk makt. De store motsetningene til partenes interesser og urfolks-elementet, er tegn på en «*uløselig*» konflikt som involverer identitetsspørsmål (Forester, 2021, s. 48-49). Men samtidig leter veteranorganisasjoner etter et sted å bygge et slags veteranhjem, noe som i dette tilfelle gjør at de kommer inn som en tredjepart. Lokalsamfunnet er svært positive til veteranhjem i området.

Utvikleren eier arealene og prøvde å få tillatelse til å bygge, mens lokalsamfunnet presser på for å få veteranhjemmet og urbefolkningen bare ønsker å ha områdene sine i fred. Konflikten oppsummeres slik: Boligutvikling versus veteranhjem, versus hellig gravplass: Det ser ikke lovende ut. Så kommer det frem at også urbefolkningen ønsker et veteranhjem i området, fordi det er respektfullt mot landets eldre, noe de føler deres område kan brukes til.

Veteranorganisasjonene og urbefolkningens interesser overlapper nå til dels. Det blir enighet om en avtale som innebærer at det settes av noe areal til urbefolkningen og et urfolksminnested, med en hyllest til medlemmer av urbefolkningen, som har deltatt i USAs kriger skal bygges på stedet (Forester, 2021, s. 48-49).

Utvikleren har ingen innvendinger mot å bruke noe av arealet til veteranhjem og heller ikke til å gi fra seg noe areal til urbefolkningen, så lenge han får bygge på resten av arealene.

Utvikleren sitter igjen med mest areal, nest mest til veteranhjemmet og en svært liten del blir igjen til urbefolkningen. «*Kommunen*» og «*fylket*» hadde tydelig uttalt at veteranhjemmet var et kriterium for å gi tillatelse til boligbyggingen til utvikleren. For at prosjektet skulle få støtte fra staten (Staten California), hadde en politiker, som mekleren antok tilhørte urfolket, krevd at både veteranorganisasjonen og urbefolkningen måtte godkjenne prosjektet.

«We began with images of marketed land versus sacred land, the dash of one group's interests, or perhaps even ways of life, against another's, and now we sense possibilities that might satisfy the interests (and perhaps the ways of life as well) of each of the apparent adversaries (Forester, 2021, s. 49)».

Det hele startet med noe som tydet på konflikt og helt uforenelige interesser, men endte med enighet. Dersom utgangspunktet er at partene aldri vil bli enige, kan det fungere som en selvoppfyllende profeti, som hindrer muligheten for samarbeid og dialog. Med andre ord, hvis en antar at motstridende interesser ikke kan bli enige om et sentralt tema, kan reelle muligheter for positivt samarbeid gå tapt. Partene ble i dette tilfellet bragt sammen i en annen kontekst, der de ikke bare fokuserte på det de rent grunnleggende er uenige om og ga det et forsøk å undersøke hvordan samarbeid kunne være mulig. Dette viser viktigheten av å holde dialogen åpen og ikke holde fokuset på de mest uforenelige temaene (Forester, 2021, s. 49).

5.2 En samlet tilnærming til konflikter i planlegging

Dersom alle teoretiske perspektiv til konflikter i kapitlene ovenfor samles, kan resultatet kalles et forsøk på en samlet tilnærming til konflikthåndtering i planlegging. Det kan for eksempel se slik ut:

1. **Identifisere eksisterende og potensielle konflikter:** Agonistiske konflikter åpner for dialog og kommunikasjon, mens antagonistiske konflikter ofte krever maktbaserte løsninger. Bruk agonisme som en ressurs og se på konflikter som en arena med muligheter for dialog og forbedring der ulike meninger og perspektiver kan berike beslutningsprosessen og føre til mer holdbare og bærekraftige løsninger. Integrer denne forståelsen aktivt i utformingen av planprosesser, slik at konflikter adresseres og fremmer inkludering og robuste samfunnsstrukturer (Pløger, 2004, s. 71)
2. **Kommunikative prosesser:** Åpne dialoger, gjensidig forståelse og kommunikasjon er sentralt. Alle parter får mulighet til å uttrykke sine perspektiver, behov og bekymringer. Benytt Habermas teori om «kraften i det bedre argument», det vil si at rasjonelle og velbegrunnede argumenter veier tungt i dialoger (Aakvaag, 2008, s. 173).
3. **Forhindre feilinformasjon som skapes gjennom distrahering, feil representert kunnskap, ugyldige samtykker og falske forsikringer** (Forester, 1982, s. 73).
4. **Bruk informasjon som et verktøy for makt ved å sikre at all relevant informasjon er tilgjengelig og korrekt presentert for alle involverte parter (ib,**

1982, s. 73). Sikre at planprosesser ikke bare styres ovenfra og ned, men at de aktivt involverer lokalmiljøet og at det finnes reelle muligheter til å ha innflytelse over beslutninger. Håndtere maktbalanse, ved å være bevisst på eksisterende maktstrukturer og å arbeide aktivt for å balansere disse slik at majoriteten ikke dikterer vilkårene for minoriteten (ib, 1982, s. 70-76).

5. **Styrk medvirkningen ved å engasjere berørte tidlig i prosessen og sikre at informasjonen er klar, tilgjengelig og nøyaktig.**
6. **Fra konflikt til samarbeid: Se på samarbeid som en måte å håndtere og transformere konflikter.** Samarbeid kan føre til økt motstandsdyktighet og handlekapasitet.
7. **Ha en kontinuerlig evaluering,** vurdere effekten av planprosesser for å identifisere områder der det er rom for forbedring og for å sikre rettferdighet, inkludering og effektivitet.

6 Funn

I dette kapittelet presenteres funn fra det bearbejdede datamaterialet beskrevet i kapittel 4.2 «*Datamaterialet*». Tabellen i kapittel 6.1 består av Kommunal- og distriktsdepartementets avgjorte innsigelser i 2023, resultatet av avgjørelsen og hva innsigelsen gjelder. Tabellen i kapittel 6.2 viser antall innsigelser avgjort av Kommunal- og distriktsdepartementet, hvor mange innsigelser Sametinget har fremmet og hvor mange av innsigelsene som gjelder reindrift, fra 2013 til og med 2023. Tabellene i kapittel 6.3 viser hvor mange innsigelser Sametinget har fremmet, hvilken plantype innsigelsene gjelder og hva innsigelsene er rettet mot. Kapittel 6.4 er en kartografisk fremstilling av innsigelsene i kapittel 6.3 fra Sametinget. Kartet viser geografisk plassering av innsigelser i en tiårsperiode.

Kapittel 6.5 og 6.6 beskriver saksgang i to omfattende innsigelsessaker, der Sametinget har fremmet innsigelser til detaljreguleringsplaner. Casene er valgt fordi saksgangen er godt dokumentert, fordi de berører reindriftsnæringen og fordi de ansees å ha et relativt høyt konfliktnivå.

I kapittel 6.7 presenteres sammendrag fra hvert intervju. I kapittel 6.8 beskrives fellestrekkene fra intervjuene. Det samlede datamateriale i kapittel 6 er grunnlaget for analysene i kapittel 7.

6.1 Innsigelser avgjort i 2023

Av Kommunal- og distriktsdepartementet

Tabell 1 - Innsigelser avgjort av Kommunal- og distriktsdepartementet i 2023

Fremmet av:	Resultat:	Saken innsigelsen omhandler:
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Vestfold og Telemark fylkeskommune	Delvis tatt til følge	Jordvern
Statsforvalteren i Rogaland, Rogaland fylkeskommune og Statens Vegvesen	Delvis tatt til følge	Detaljregulering for Puntsnes forretningsområde
Statsforvalteren i Innlandet	Ikke tatt til følge	Støyforhold i boligområde
Statsforvalteren i Troms og Finnmark	Tatt til følge	Forslag til turistområde i Målselv, med negative konsekvenser for reindriften
Statsforvalteren i Vestland	Ikke tatt til følge	Næringsmangfold i industriområde
Bane NOR	Tatt til følge	Kommunedelplan Larvik kommune
Vestfold og Telemark fylkeskommune og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark	Tatt til følge	Omdisponering av areal til boformål (jordvern)
Viken fylkeskommune	Delvis tatt til følge	Hyttebygging i område med nasjonale kulturminner

Statsforvalteren i Trøndelag	Tatt til følge	Jordvern i planlagt boligområde
Bane NOR	Delvis tatt til følge	Togparkering på Sundland
Riksantikvaren	Delvis tatt til følge	Nye Aker sykehus i Oslo kommune *Gjelder statlig reguleringsplan
Riksantikvaren	Delvis tatt til følge	Gaustad sykehusområde i Oslo kommune *Gjelder statlig reguleringsplan

Informasjon i tabellen er hentet fra Kommunal- og distriktsdepartementet (2023, «Avgjorte innsigelser»).

Fra tabell ovenfor, «*Innsigelser avgjort i 2023*», ser man at innsigelsen fremmet av Statsforvalteren i Troms og Finnmark, som gjelder detaljregulering Rosta-Rostavatn i Målselv kommune er tatt til følge av Kommunal- og distriktsdepartementet. Av alle innsigelser avgjort av departementet i 2023, er denne saken den eneste som omhandler reindrift og gjør seg derfor relevant for en nærmere redegjørelse. Bakgrunnen for saken er en reguleringsplan som gjelder et reiselivsanlegg med restaurant, servicebygg, ishotell, hybler til ansatte, hundegård og inntil 40 utleiehytter. Reiselivsanlegget har som formål å drive vinterturisme med blant annet hundekjøring og nordlysturer. Anlegget skal kun være i drift på vinteren og vil kunne gi cirka 60 årsverk (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «Motsegn til detaljregulering Rosta -Lille Rostavatn i Målselv kommune»).

Statsforvalteren fremmer innsigelse 30. november 2020. Innsigelsen gjelder hensyn til reindrift, naturmangfold og skogbruk. Innsigelse som gjelder naturmangfold og skogbruk blir løst i løpet av prosessen. Plan- og bygningsloven (2008) § 12-13 andre ledd sier at departementet avgjør om innsigelse skal tas til følge, da partene ikke har kommet til enighet og innsigelsen ikke er løst. Ifølge Statsforvalteren er konsekvensene for reindriftsnæringa svært negative, da de vil miste et viktig vinterbeiteområde og eneste flyttlei i området.

Hundekjøring og hundeholdet i området vil også gi store negative konsekvenser for reindrifta. Det er ikke gjort konsultasjoner med reindrifta, som det er krav om etter endringene i konsultasjonsreglene i sameloven (Sameloven, 1987, § 4-2).

Konsekvensutredninga viser at aktiviteten vil forstyrre kalving og at den derfor har en kritisk negativ konsekvens. Statsforvalteren påpeker i innsigelsen at det ikke gjort tilstrekkelige vurderinger av alternativ plassering. Kommunen er ikke enige i kunnskapsgrunnlaget om reindrift i konsekvensutredninga og mener at planformålet og bestemmelsene i reguleringsplanen sikrer hensyn til reindrift og driftsformen ved et eierskifte. Mekling blir gjennomført 17.juni 2021, uten at partene kommer frem til en løsning. Målselv kommune vedtar reguleringsplanen 20.januar 2022 og viser til at prosjektet har bred lokal støtte og vil generere nye arbeidsplasser, samt at prosjektet er i samsvar med næringsplanen og er et viktig tiltak innen reiseliv. Planområdet er i kommuneplanens arealdel avsatt til LNFR-område, men kommunen mener det er utfordrende å ta høyde for slike anlegg i en overordnet plan. Ifølge kommunen er det reindrift i store deler av kommunens areal og den aktuelle lokaliseringa har minst konflikter med reindrifta (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «Motsegn til detaljregulering Rosta – Lille Rostavatn i Målselv kommune»).

Det blir gjort en befaring 8. september 2022 med representanter fra Målselv kommune, forslagsstiller, Statsforvalter, Landbruksdirektoratet, representanter fra reindrifta, Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. Der blir konsekvensutredningen diskutert, blant annet om den gir et riktig bilde av potensielle konsekvenser. Det blir avgjort at Kommunal- og distriktsdepartementet velger å legge konsekvensutredningen til grunn for videre vurdering (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «Motsegn til detaljregulering Rosta -Lille Rostavatn i Målselv kommune»).

Kommunal- og distriktsdepartementet skriver i avgjørelsen 23.03.2023, at reindrifta blir utfordret fra alle kanter på grunn av økt aktivitet og at dette området ikke bør øke aktivitet som truer reindrifta. Departementet har også vurdert om det er mulig å finne kompromiss i saken, men tiltakshaver har informert at prosjektet er helt avhengig av at både hundekjøring og hele prosjektet godkjennes slik det står. Departementets vurdering er derfor at det ikke finnes alternative løsninger for saken per nå. Det blir bedt om å gjøre konsultasjoner med reinbeitedistriktene tidlig i planprosessen, dersom kommunen skulle finne en alternativ plassering til reiselivsbygget. Departementet konkluderer denne saken med at innsigelsen tas til følge, da turistanlegg som tilbyr hundekjøring kan få negative konsekvenser for

reindrifta (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «Motsegn til detaljregulering Rosta – Lille Rostavatn i Målselv kommune»).

6.2 Innsigelser avgjort i tidsperioden 2013-2023

Av Kommunal- og distriktsdepartementet

Tabell 2 - Innsigelser avgjort av Kommunal- og distriktsdepartementet i tidsperioden 2013-2023

Årstall:	Antall avgjorte innsigelser fremmet av Sametinget:	Gjelder reindrift:	Innsigelser avgjort totalt:
2013	1	6	47
2014	1	3	16
2015	1	2	31
2016	0	1	34
2017	0	1	29
2018	0	1	17
2019	2	2	21
2020	1	1	40
2021	3	1	34
2022	0	0	13
2023	0	1	12
Totalt:	9	19	294

*Kolonne «Gjelder reindrifta» inkluderer ikke villrein

(Kommunal- og distriktsdepartementet, 2013-2023, Avgjorte innsigelser)

6.3 Innsigelser fremmet av Sametinget 2013-2023

Tabell 3 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2013

Kommune:	Plantype	Hva innsigelsen gjelder:
Tromsø	Reguleringsplan; E8 Ramfjord	Hensyn til automatisk fredede kulturminner
Kvænangen	Kystsoneplan	Planbestemmelsene i forhold til automatisk fredede kulturminner
Hadsel	Kommuneplan	Hensyn til reindrifta og manglende konsekvensutredning
Meløy	Kommuneplan	Hensyn til reindrifta og manglende konsekvensutredning
Tysfjord	Kommuneplan	Naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, hensyn til reindrifta, hensyn til fiskeri, havbruk og kystsonen, hensyn til kulturminner og kulturmiljøer
Rana	Kommuneplan	Planbestemmelsene i forhold til undersøkelsesplikten i kulturminneloven
Lødingen	Reguleringsplan, LOFAST	Hensyn til reindrifta og hensyn til kulturminner
Høylandet	Kommuneplan	Hensyn til reindrift, flyttlei og planbestemmelsene i forhold til automatisk fredede kulturminner

Rindal	Kommuneplan	Hensyn til kulturminner
Hammerfest	Reguleringsplan Grøtneset	Hensyn til reindrifta
Totalt:	10 innsigelser	6 innsigelser knyttet til reindrift

(Sametinget, 2013)

Tabell 4 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2014

Kommune:	Plantype:	Hva innsigelsen gjelder:
Skjervøy – Nordreisa	Kystzoneplan	Hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse; fiskeri
Bodø	Kommuneplan	Naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, hensyn til reindrifta og hensyn til kulturminner og kulturmiljøet
Sortland	Kommunedelplan, byplan	Naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv; reindrifta
Fosnes	Kommuneplan	Hensyn til reindrift, saksbehandlingsfeil og planbestemmelsene i forhold til automatisk fredede kulturminner
Meråker	Kommuneplan	Hensyn til reindrift
Antall innsigelser:	5 innsigelser	4 innsigelser knyttet til reindrift

(Sametinget, 2014)

Tabell 5 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2015

Kommune:	Plantype:	Hva innsigelsen gjelder:
Skjervøy	Kommuneplan	Hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse: reindrifta
Tromsø	Kommuneplan	Hensyn til reindrifta og hensyn til kulturminner
Lyngen, Kåfjord og Storfjord	Kystsoneplan	Hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur – fiskeri
Tromsø	Kystsoneplan	Hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur – fiskeri
Storfjord kommune	Kommuneplan	Hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse: reindrifta
Rana	Kommuneplan	Hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse: reindrifta
Beiarn	Kommuneplan	Hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse; reindrifta
Sør-Varanger	Kommunedelplan	Hensyn til reindrifta
Antall innsigelser:	8 innsigelser	6 innsigelser knyttet til reindrift

(Sametinget, 2015)

Tabell 6 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2016

Kommune:	Plantype:	Hva innsigelsen gjelder:
Fauske	Kommuneplan	Naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv: reindriften
Sortland	Kommuneplan	Naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv: reindriften
Honningsvåg	Kommuneplan	Hensyn til naturgrunnlaget for samisk næringsutøvelse og samiske kulturminner
Antall innsigelser:	3 innsigelser	2 innsigelser knyttet til reindrift

(Sametinget, 2016)

Tabell 7 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2017

Kommune:	Plantype:	Hva innsigelsen gjelder:
Gamvik	Kommuneplanens arealdel	Mangelfull konsekvensutredning og manglende dialog med berørt reinbeitedistrikt
Bardu	Kommuneplanens arealdel	Kulturminner og hensyn til reindrift
Lyngen	Kommuneplanens arealdel	Hensyn til reindrift

Lierne	Kommuneplanens arealdel	Hensyn til reindriften – flyttlei
Antall innsigelser:	4 innsigelser	4 innsigelser knyttet til reindriften

(Sametinget, 2017)

Tabell 8 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2018

Kommune:	Plantype:	Hva innsigelsen gjelder:
Loppa	Detaljregulering akvakultur	Hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur – sjølaksefiske
Tranøy	Kommuneplanens arealdel	Hensyn til reindriften
Røyrvik	Kommuneplanens arealdel	Hensyn til reindriften
Antall innsigelser:	3 innsigelser	2 innsigelser knyttet til reindriften

(Sametinget, 2018)

Tabell 9 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2019

Kommune:	Plantype:	Hva innsigelsen gjelder:
Loppa	Kommuneplanens arealdel	Automatisk fredede kulturminner
Lebesby	Kommuneplanens arealdel	Samisk kultur og næringsutøvelse: fiskeri
Tana	Kommuneplanens arealdel	Hensyn til reindriften

Tana	Detaljregulering Leirpollen	Samisk kultur/næringsutøvelse; ressurser i sjø og samisk fiskeri, hensyn til reindriftn
Antall innsigelser:	4 innsigelser	2 innsigelser knyttet til reindrift

(Sametinget, 2019)

Tabell 10 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2020

Kommune:	Plantype:	Hva innsigelsen gjelder:
Midt- og Sør-Troms	Interkommunal kystzoneplan	Samisk natur og kulturgrunnlag – fiskerirett
Tromsø kommune	Detaljregulering Finnheia	Automatisk fredede kulturminner og kulturmiljø, samisk næring og kulturutøvelse
Hammerfest kommune	Kommuneplanens arealdel	Hensyn til reindriftn
Balsfjord kommune	Kommuneplanens arealdel	Hensyn til reindriftn
Antall innsigelser:	4 innsigelser	2 innsigelser knyttet til reindrift

(Sametinget, 2020)

Tabell 11 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2021

Kommune:	Plantype:	Hva innsigelsen gjelder:
Senja	Detaljregulering Frovågneset	Hensyn til reindriften, flyttlei
Andøy	Detaljregulering Hinnøy vannverk	Hensyn til reindriften
Evenes, Narvik og Hamarøy	Interkommunal kystzoneplan	Samisk næring og kulturutøvelse: fiskeri
Antall innsigelser:	3 innsigelser	2 innsigelser knyttet til reindrift

(Sametinget, 2021)

Tabell 12 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2022

Kommune:	Plantype:	Hva innsigelsen gjelder:
Porsanger	Kommuneplanens arealdel	Hensyn til reindriften – flyttlei
Tromsøregion	Interkommunal kystzoneplan	Naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse – lokal fiske
Røyrvik	Detaljregulering Joma gruver	Hensyn til reindriften, evt. Manglende konsekvensutredninger
Vefsn	Detaljregulering Nord Gondol	Hensyn til reindriften i forbindelse med etablering av gondoler og vindmøller

Bindal	Kommuneplanens arealdel	Samiske kulturminner og samisk kultur og næringsutøvelse: reindrift
Antall innsigelser:	5 innsigelser	4 innsigelser knyttet til reindrift

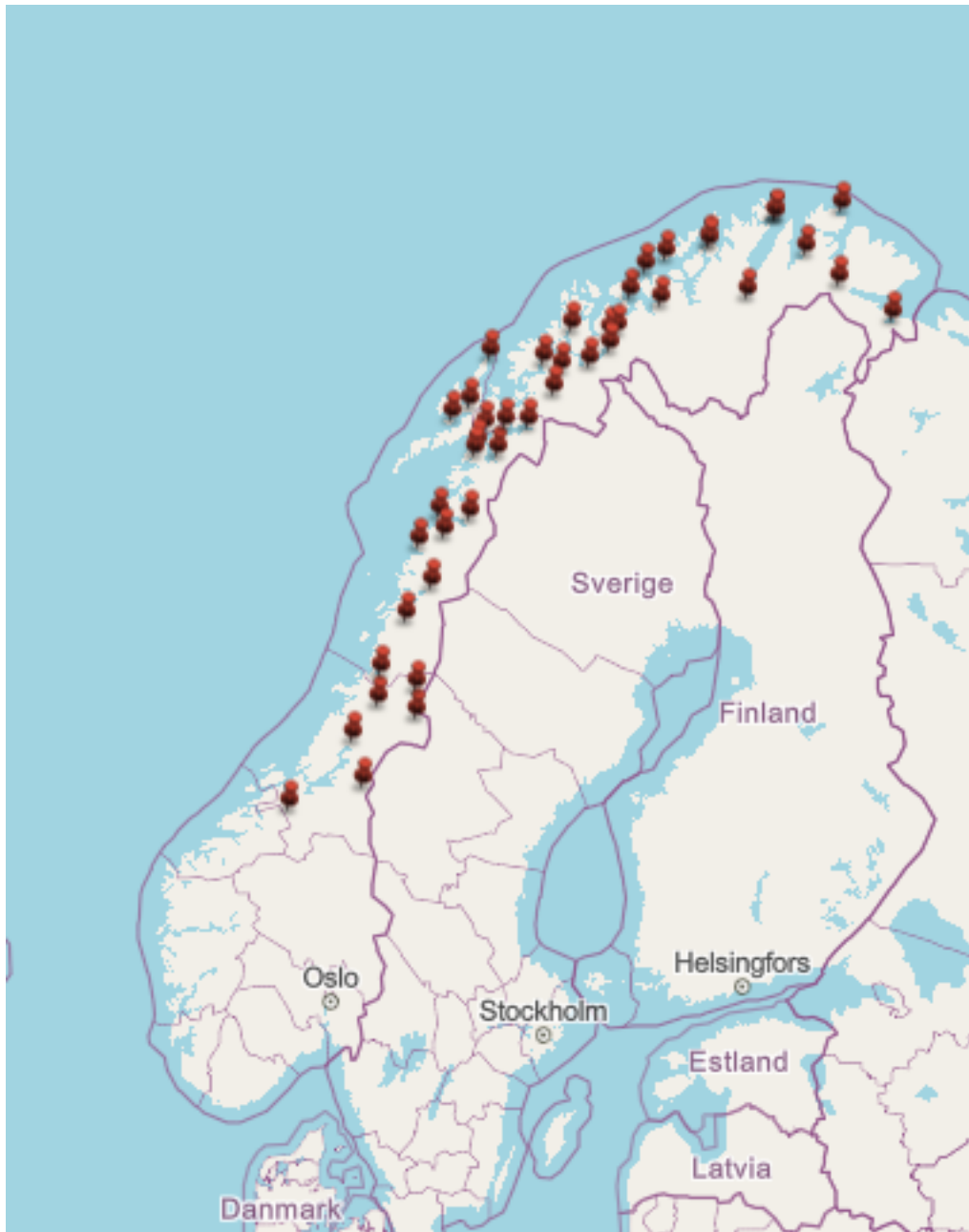
(Sametinget, 2022)

Tabell 13 - Innsigelser fremmet av Sametinget i 2023

Kommune:	Plantype:	Hva innsigelsen gjelder:
Nordkapp	Kommuneplanens arealdel	Naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutøvelse: hensyn til reindriffta
Lyngen	Kommuneplanens arealdel	Hensyn til reindriffta, flyttlei
Hasvik	Kommuneplanens arealdel	Sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur; reindrift
Antall innsigelser	3 innsigelser	3 innsigelser knyttet til reindrift
Antall innsigelser totalt 2013-2023:	52	37 innsigelser knyttet til reindrift

(Sametinget, 2023)

6.4 Kartografisk fremstilling



Figur 6 - Kartografisk fremstilling av innsigelser

Kartet ovenfor viser alle innsigelser Sametinget har fremmet i tidsrommet 2013-2023. Kartet er basert på informasjon hentet fra Sametingets åpne dokumentliste, i tillegg til etterspurt dokumentasjon fra Sametinget (Sametinget, 2013-2023, «postliste»).

6.5 Nord Gondol

Nord Gondol (vedlegg 1) detaljregulering omhandler tilrettelegging for en gondolbane, som skal gå fra Mosjøen sentrum og opp til Stortuva på Øyfjellet, i tillegg til at det skal bygges et

nytt museum. Dette omfatter i tillegg en gondolstasjon i sentrum, det vil si en bunnstasjon, et museum på bunnstasjonen, en toppstasjon på Øyfjellet og en kabelbane mellom stasjonene. I forbindelse med toppstasjon vil det etableres to serveringssteder, utkikkplattform og inntil ti overnattingsenheter. Det skal også lages kjøreveg fra Stortuva og vestover til Øyfjellet Vindkraftverk (Sametinget, 2022, «Høring og offentlig ettersyn av forslag til detaljregulering for Nord Gondol, Vefsn kommune»).

Planvarselet kommer den 12.07.2018. Et oppstartsvarsel blir sendt ut 22.01.2021. Deretter sender Vefsn kommune brev om høring og offentlig ettersyn 21.06.2022. I brevet bes eventuelle innspill til detaljreguleringen sendt til kommunen innen 26.08.2022 (Sametinget, 2022, «Høring og offentlig ettersyn av forslag til detaljregulering for Nord Gondol, Vefsn kommune»). Sametinget sender deretter uttalelse til høring av forslaget, datert den 19.07.2022. I uttalelsen skriver Sametinget at de ikke kan se at konsesjonsvilkåret om hensynet til flytting til vinterbeite oppfylles. De skriver i tillegg at konsekvensene til detaljregulering per nå er svært uavklarte: Også konsekvensutredningen har to ulike alternativer for konsekvenser, basert på usikkerhet over hvordan forholdene med vindkraftanlegg og flyttlei kan bli. I uttalelsen fremmes det til også en innsigelse basert på overnevnte forhold. Området detaljreguleringen gjelder er i Vefsn kommunes arealplan avsatt til et LNFR-område (Sametinget, 2022, «Uttalelse til høring av forslag til detaljregulering for Nord Gondol i Vefsn kommune»).

Detaljreguleringen mottar innsigelser fra Nordland Fylkeskommune, Statsforvalteren i Nordland og Sametinget. Nordland fylkeskommune fremmer innsigelse konkret til tilleggfunksjonene restaurant, overnatting og adkomstveg, med bakgrunn i at konsesjonsvilkårene for Øyfjellet vindkraft ikke er oppfylt (Sametinget, 2022, «Uttalelse med innsigelse – kopi av brev til Vefsn kommune»). Sametingets innsigelse henviser til at detaljreguleringen av Nord Gondol derfor er i strid med arealplanen. De ber også om at planforslaget til gondolene må ses i sammenheng med Øyfjellet vindkraftverk, da det planlegges å bygge veiadkomst til Stortuva via adkomstveien til Øyfjellet Vindkraftverk. Sametinget gir sine første innspill om planforslagets konsekvenser for reindrifta den 23.08.2018. Statsforvalteren gir innspill den 03.03.2021 og de omhandler den helhetlige belastningen inngrepene vil medføre for reindrifta, herunder beiteområder, flytt-og trekkveier (Sametinget, 2022, «Uttalelse til høring av forslag til detaljregulering for Nord Gondol i Vefsn kommune»).

Vefsn kommune foreslår at adkomstveg til toppstasjon på Stortuva tas ut av planen. Kun midlertidigvei under anleggsperioden bygges (og den skal tilbakeføres naturen, etter at toppstasjonen er ferdigstilt). Nordland fylkeskommune trekker sin innsigelse etter at planforslaget blir revidert og kjørevei SVK1 er tatt ut av planen (kun midlertidig vei i byggefase er med i planen). Statsforvalter kan ikke se i kommunens saksutredning at konsultasjonsplikten til berørte samiske interesser er fulgt (Sametinget, 2023, «Forslag til løsning – Statsforvalteren i Norlands innsigelse reguleringsplan Nord Gondol – Vefsn kommune»).

Vefsn anmoder at alle instanser trekker innsigelser etter at adkomstvei tas ut av planen og vedtar planforslaget (uten adkomstvei) i kommunestyret. Detaljreguleringen blir 2.gangsbehandlet i formannskapet og vedtatt. I brevet skriver Vefsn kommune som følger:

«Nord Gondol saken er en stor sak for Vefsn samfunnet og selskapet Nord Gondol og deres samarbeidspartnere er avhengig av forutsigbar fremdrift for å planlegge for videre steg i prosjektet. Jeg håper de instansene som har inngitt innsigelser kan bidra til at slik forutsigbarhet kan synliggjøres og avklares (Sametinget, 2022, «Orientering om vedtak detaljregulering Nord Gondol – anmodning om å trekke innsigelse»).

Sametinget svarer at konsekvensene for reinflytting og reindrift i området i forhold til vindkraftverket fortsatt er uavklart, til tross endring av adkomstvei til midlertidig vei.

«Situasjonen er som tidligere uavklart og uoversiktlig, og vi anser det ikke som forsvarlig med oppstart av ytterligere tiltak og anleggsvirksomhet i området i nåværende situasjon. Vi anser som tidligere at vindkraftverkets forhold til reindriften og reinflyttingen i området må avklares før man kan gå videre med planen (Sametinget, 2022, «Vedrørende anmodning om å trekke innsigelse, samt orientering om vedtak av detaljregulering for Nord Gondol»).

Vefsn kommune anmoder deretter om mekling i saken for innsigelsene. En privatperson som bor i område, sender også innspill:

«Gondolbanen med tilhørende infrastruktur vil forringe de verdiene som det er forsøkt bevart her i området i flere tiår, spesielt når det gjelder det kulturhistoriske og naturmangfoldet her. Vi har levert tydelige innspill til Vefsn kommune i sammenheng med reguleringsarbeidet som foregår. Flesteparten av beboerne i nærområdet stiller

seg negativ til plasseringen av basestasjonen. Likevel ser vi tydelig at kommunen og politikerne her fatter vedtak som ikke baserer seg på kulturminnefaglige vurderinger og historien for området. Det fremstår åpenbart at konsekvensutredningene av naturmangfold og kulturarv er særdeles mangelfulle. Vi ønsker derfor å gjøre oppmerksom på at disse planene tilsynelatende forsøkes presset igjennom. Vi mener de aktuelle konsekvensutredningene ikke danner et tilstrekkelig grunnlag for en slik inngripen den planlagte gondolbanen medfører (Sametinget, 2022, «Innspill merknader naboer og andre interessenter samlet»).

Fylkeskommunen trekker innsigelsen. Mekling foregår den 16.mars 2023. Meklingen finner sted på Statsforvalterens kontor og skal vare i tre timer med følgende møteplan:

1. Åpning av Statsforvalter
2. Kommunens redegjørelse av planforslaget (20 minutter)
3. Sametingets redegjørelse av innsigelse (20 minutter)
4. Statsforvalterens redegjørelse av innsigelse (15 min)
5. Dialog og vurdering av mulige løsninger
6. Oppsummering og konklusjon av Statsforvalteren

Seniorrådgiver ved Statsforvalterens kontor sender brev med utkast til møtereferat etter gjennomført mekling. Ifølge møtereferat stiller Statsforvalteren med seks representanter, Vefsn kommune med fem, Sametinget med fire og Nordland fylkeskommune med to. I innledningen beskriver Statsforvalter bakgrunnen for mekling, det vil si Sametingets og Statsforvalterens innsigelser av hensyn til reindrifta.

«Hensikten med meklingen er å ha dialog om de ulike interesser og gjøre forsøk på å komme til enighet om en planløsning som kommunen kan egengodkjenne (Sametinget, 2023, «Utkast referat – Mekling – 16. mars 2023 – Nord Gondol – Vefsn Kommune»).

Gondolbanen beskrives som et viktig reiselivsprosjekt av Vefsn Kommune. Nord Gondol skal i tillegg gjøre «Byfjellet» som allerede er et viktig friluftsområde med stor aktivitet, mer tilgjengelig. Bruken på tidspunktet skjer uten konflikt med reindrifta, noe kommunen ønsker å fortsette med. Den midlertidige veien skal stenges ved reinflytting og det skal settes opp tydelig skilting for å ta hensyn til reindrifta. Ifølge referat mener kommunen at innsigelsene

gjelder konsesjonssak (Øyfjellet Vindkraftanlegg) og at med midlertidig vei vil konsekvensene for reindriften være nedskalert.

«Innsigelse begrunnet i en annen sak og begrunnet i et føre-var-prinsipp tilfredsstillende ikke begrunnelseskravet for innsigelse (Sametinget, 2023, «Utkast referat – Mekling – 16. mars 2023 – Nord Gondol – Vefsn Kommune»)».

Sametinget redegjørelse består, ifølge referat, av det de mener er uavklarte forhold, når det gjelder vindkraftverket. Konsesjonsvilkåret knyttet til vinterbeite er ikke avklart, derfor er områdene vest for toppstasjonen sentrale for avbøtende tiltak i forbindelse med konsesjonsvedtak. Sametinget mener at konsekvensutredningenes to ulike utfall skaper usikkerhet og uforutsigbarhet, samt at det ikke fremkommer noen plan for hvordan samiske interesser skal bli ivaretatt (Sametinget, 2023, «Utkast referat – Mekling – 16. mars 2023 – Nord Gondol – Vefsn Kommune»)».

I utkast til referat står det at Statsforvalteren mener at innsigelsen må betraktes som en pauseknapp for detaljreguleringen. NVEs (Norges vassdrag- og energidirektorat) behandling av konsesjonssaken skal være vedtatt rundt påsketider, opplyser Statsforvalter ifølge referatet.

«Statsforvalteren mener at en eventuell beslutning om etablering av tilleggsfunksjoner til gondolbanen må utsettes inntil konsesjonsvilkårene for Øyfjellet vindkraftverk er oppfylt (Sametinget, 2023, «Utkast referat – Mekling – 16. mars 2023 – Nord Gondol – Vefsn Kommune»)».

Konsesjonsvilkår 15 i anleggskonsesjonen av 16.02.2021 er også referert:

«Øyfjellet Wind AS skal legge til rette for at det inngås avtale med Jillen-Njaarke reinbeitedistrikt om et forslag til avbøtende tiltak for reindriften i området for anleggs- og driftsfasen. Forslaget skal blant annet sikre adkomst til vinterbeitene i nordvest ved avbøtende tiltak knyttet til flytteleien gjennom planområdet. Tiltak for å sikre flytting til og fra vinterbeitene i nordvest skal forelegges Fylkesmannen i Nordland for vurdering etter reindriftsloven. Forslag til avbøtende tiltak skal presenteres i detaljplanen for tiltaket, jf. vilkår 12. Detaljplanen skal godkjennes av NVE. Dersom det ikke oppnås enighet mellom konsesjonær og reinbeitedistrikt om avbøtende tiltak, må NVE konsultere reinbeitedistriktet før detaljplanen kan

godkjennes (Sametinget, 2023, «Utkast referat – Mekling – 16. mars 2023 – Nord Gondol – Vefsn Kommune»).

I meklingen foreslår kommunen å sette mekling på vent til NVEs behandling av konsesjonsvilkåret er avklart. Kommunen bemerker at Statsforvalteren skal mekle på nøytralt grunnlag, tross egen innsigelse. I den forbindelse opplyser Statsforvalter at innsigelsesordningen gjør at Statsforvalter er både sektormyndighet og mekler, men at mekling skal foregå nøytralt.

Vefsn kommune har merknader til referatet Statsforvalterens kontor har oversendt. Ifølge brev sendt 02.05.2023 fra Vefsn kommune med emne «Svar: Mekling 16.03.23 – Detaljregulering Nord Gondol – Merknader til referat (Sametinget, 2023)», mener Vefsn kommune at deres argumentasjon ikke fremkommer tilstrekkelig i referatet. Kommunens presentasjon til meklingen ligger vedlagt. Kommunen skriver at deres presentasjon er klar og tydelig om kommunens resonnement, i motsetning til referatet. De ønsker at presentasjonen skal følge referatet som et vedlegg.

Kommunen skriver at det er formelle feil i referatet og legger ved 13 punkter med det de mener er formelle feil. Eksempel på dette er «I sjette avsnitt er ordet «vil» benyttet to ganger (Sametinget, 2023, «Svar: Mekling 16.03.23 – Detaljregulering Nord Gondol – Merknader til referat»)). og «Sametinget var representert med 3 personer – det er uklart for oss hvem som ikke var til stede og ber om at dette rettes (ib, 2023)». De skriver også at innsigelsene mangler et helt klart grunnlag, at konsesjon er gitt og at konsekvensutredningen har blitt godkjent av alle parter. De poengterer også at Nordland fylkeskommune i meklingen var tilhørere, da de har trukket innsigelsen og vil ha med i referatet at kommunen har en aktiv rolle som problemløser og at de har en løsningsorientert holdning. I samme epost skriver kommunen at NVE har fattet vedtak og ber derfor om at meklingen gjenopptas fortest mulig (ib, 2023).

16.05.2023 sender Statsforvalteren i Nordland et brev med forslag til løsning på egen innsigelse. NVEs godkjennelse av de avbøtende tiltakene til vindkraftanlegget, gir ifølge Statsforvalter, klarhet om hvilke arealer som gjelder for avbøtende tiltak. For å løse egen innsigelse ber Statsforvalter om at adkomstveg tas ut av planen opprettholdes og at Faglag (deriblant et reinbeitedistrikt) skal inviteres til å bidra med innspill til skiltingen og at de skal få mulighet til å endre skiltene dersom det er nødvendig. Vefsn kommune går med på at

adkomstveg tas ut av planen, men endrer på ordlyden angående skilting og Faglag. Vefsn kommune skriver i stedet som følger:

«Forslag til informasjonsskiltene om reindrift og annen beitebruk, skal legges fram for faglagene (Bondelaget og Bonde- og Småbrukerlaget og Jillen-Njaarke reinbeitedistrikt). Innspill og forslag til endringer fra faglagene skal, så langt det passer, følges (Sametinget, 2023, «Vefsn kommunes svar på forslag til løsning på innsigelse – reguleringsplan Nord Gondol»)».

I tillegg skriver Vefsn kommune at Faglag inklusive reinbeitedistrikt kan *velge* å delta/gi innspill og eventuelt bidra med endringsforslag. Statsforvalterens innsigelse er dermed løst.

03.07.2023 er det berammet ny mekling, denne gangen mellom Sametinget og Vefsn kommune. I presentasjonen til Sametinget står det at det ikke vil være forsvarlig å igangsette flere tiltak, som kan forverre reindriftas situasjon og at det er viktig å belyse reindriftas og reinflyttingens situasjon i forhold til vindkraftanlegget, før det gjøres noe mer i denne prosessen. De stiller også spørsmål ved om det er gjennomført konsultasjoner med det aktuelle reinbeitedistriktet. I denne meklingen, som for øvrig er digital, stiller statsforvalterens kontor (i meklerrolle) med fire representanter, Vefsn kommune med fem representanter og Sametinget med tre representanter (Sametinget, 2023, «Referat – Meklingsmøte detaljregulering Nord Gondol – Vefsn kommune»). Ifølge referat er dette møteplan:

Forslag til møteplan:

1. Åpning ved Statsforvalteren
2. Status i plansaken v/Vefsn kommune
3. Statsforvalterens redegjørelse for frafall av innsigelsen v/Landbruk- og reindriftsavdelinga
4. Sametingets vurdering av grunnlaget for innsigelsen
5. Dialog og vurdering av mulige løsninger
6. Oppsummering og konklusjon ved Statsforvalteren

I forbindelse med spørsmål om konsultasjon med reinbeitedistrikt, svarer Vefsn kommune at det er gjennomført, men at reinbeitedistriktet ikke ønsket å fortsette med dialog fordi de hadde habilitetsspørsmål til en i kommunen. Distriktet hadde valgt å engasjere advokat til

konsultasjonen. Det fremkommer ikke noen konklusjon av denne konsultasjonen i referatet. Videre mener Vefsn kommune, ifølge møtoreferat, at Sametinget ikke har rikket sitt ståsted i saken og at argumentasjonen er den samme. I referatet fremkommer det i tillegg at kommunen mener at innsigelsen ikke er angitt på riktig måte og at de ikke vet hva innsigelsen går ut på (Sametinget, 2023, «Referat – Meklingsmøte detaljregulering Nord Gondol – Vefsn kommune»).

Statsforvalteren ber Sametinget gi forslag til tiltak som kan bidra til en løsning, der Sametinget ser at reindriftas situasjon er for uavklart til at de ser noen konkrete løsninger. Det er de kumulative konsekvensene av alle tiltak i området som er problemet. Sametinget fastholder at tiltaket vil forverre en allerede vanskelig situasjon for reindrifta. Konklusjonen i meklingen ble at saken skulle oversendes til Kommunal – og distriktsdepartementet for behandling og avgjørelse (Sametinget, 2023, «Referat – Meklingsmøte detaljregulering Nord Gondol – Vefsn kommune»).

Vefsn kommune inviterte det aktuelle reinbeitedistriktet til konsultasjon den 13.10.2022 og skriver i brevet:

«Kommunen er gjort kjent med at dere har vært på befaring med utbygger i 12.08.21 og at det i den anledning blant annet kom frem at dere vurderer det, slik situasjonen på fjellet er nå, at dere ikke ønsker gondolbane i området. (..) Det bes om at saksbehandler kontaktes per telefon eller e-post innen tre uker for avklare om dere ønsker å bli konsultert jf. Sameloven § 4-5 annet ledd (Sametinget, 2022, «Invitasjon til konsultasjon – Detaljregulering for Nord-Gondol»).

Konsultasjonen ble – som nevnt- stoppet på grunn av habilitetsspørsmål rettet til kommunalt ansatte av reinbeitedistriktet. Kommunen skriver i «Brev med frist for å gjennomføre konsultasjon før formannskapsmøte – Nord Gondol (Sametinget, 2022)» at habilitetsregler ikke gjelder kommunalt ansatte (som de skriver ikke har forbindelser til Nord-Gondol AS).

«Kommunaldirektøren har heller ikke særlige forbindelser med Nord-Gondol prosjektet utover at han har valgt styremedlemmer til selskapet (Sametinget, 2022, «Brev med frist for å gjennomføre konsultasjon før formannskapsmøte – Nord Gondol»).

Dette gjør ikke kommunaldirektøren inhabil ifølge Vefsn kommune og dersom han skulle være inhabil vil det ikke ha noe for gjennomføring av konsultasjon og saksbehandling i saken. I det samme brevet skriver de at de forstår at det settes korte frister (for konsultasjon og svar), men minner samtidig på at prosessen allerede er i gang og at de ikke bør trenge så mye tid til forberedelse, da første møtet allerede er gjennomført (Sametinget, 2022, «Brev med frist for å gjennomføre konsultasjon før formannskapsmøte – Nord Gondol»).

Møtet blir avholdt etter følgende dagsorden:

1. Introduksjon av partene
2. Kort gjennomgang av hjemmelsgrunnlaget for konsultasjonen og kommunens oppgaver, herunder krav om referat
3. Kort introduksjon om reindriftens arbeidsmetoder
4. Sakene som skal konsulteres: Nord-Gondol, Servicebygget Tverådalen, Kjemsåsen
5. Avsluttende kommentarer, herunder kort evaluering om vi har «truffet på rett form for gjennomføring av konsultasjonen».

I konsultasjonen deltar blant annet Norsk Reindriftsamers Landsforbund med som en rådgivende part til reindrifta. NRL argumenterte i sin presentasjon for at konsekvensutredninger ikke er egnet redskap til å analysere konsekvenser for reindrifta på grunn av både manglende kompetanse og tradisjonell kunnskap, særlig knyttet til det samiske evighetsperspektivet (Sametinget, 2023, «Referat fra konsultasjon med reinbeitedistrikt»). I konsultasjonen blir det snakket om dekning av kostnader til reiseutgifter, advokatutgifter og lignende til distriktet, da distriktet ikke har sekretær til administrativt arbeid som møteforberedelser, svare på brev, delta på møter med mer. Distriktet blir anbefalt å sende kostnadene til formell behandling i kommunen, til tross at kommunen ikke har en rettslig plikt til å dekke slike kostnader. Distriktet stiller deretter spørsmål ved at Vefsn kommune er majoritetsaksjonær i Nord Gondol AS (de har de en aksjeandel på 63,61%) og er forslagsstillere bak selve detaljreguleringen (Sametinget, 2023, «Nord Gondol AS – Planforslaget Helgeland Skylift»). Spørsmålene blir stilt på bakgrunn av tvil om habilitet og for hvordan kommunen kan operere som uavhengig forvaltningsmyndighet, med tanke på eierforhold. I forbindelse med dette mener distriktet at det også er særlig utfordrende at distriktet konsulteres så sent i planprosessen og at utbygger og kommunen har hatt en nær forbindelse fra start uten at distriktet har blitt involvert og konsultert (Sametinget, 2023, «Referat fra konsultasjon med reinbeitedistrikt»).

Spørsmålene om habilitet og eierforhold blir besvart av enhetsleder i Plan- og utviklingsenheten. Det blir påpekt at kommunens leder er leder for både forvaltning av eierinteresser og forvaltningsmyndigheten, men at beslutningsmyndighet er det politikere som har. Det blir bedt om pause fra konsultasjonsmøtet og deretter ønsket distriktet å skaffe juridisk bistand for overnevnte spørsmål og konsultasjonen blir dermed satt på vent (Sametinget, 2023, «Referat fra konsultasjon med reinbeitedistrikt»). Distriktet engasjerer så en advokat, som kort tid etter sendte brev til kommunen. I brevet mener advokaten at kommunen er inhabil til både behandling av planforslaget og til å gjennomføre konsultasjon med distriktet, fordi kommunen har økonomiske interesser i saken: Her henviser advokaten til forvaltningsloven § 6 (1) og (2).

«I gårsdagens brev hevdes det at saksbehandlere i planenheten uansett ikke er inhabile fordi § 6 (3) i forvaltningsloven ikke er til hinder for «konsultasjon og saksbehandling i saken» fordi «den avledete habiliteten forhindrer bare avgjørelse i saken. Det er uklart for oss hvordan kommunen skal forestå all saksbehandling herunder konsultasjon med distriktet, uten å fatte noen avgjørelse. Så vidt vi kan se er det ikke mulig å avslutte denne prosessen uten et vedtak. Et slikt vedtak i Nord Gondols eventuelle favør vil naturligvis ha direkte påvirkning på kommunen, også økonomisk, hvilket understreker inhabiliteten (Sametinget, 2023, «Brev til Vefsn kommune - Helgeland Skylift»)».

Overnevnte forhold og skjerpede habilitetsbestemmelser i kommuneloven (samt forvaltningsloven § 6) er argumenter for at advokaten mener at det bør oppnevnes en settekommune til videre behandling av planforslaget (Sametinget, 2023, «Brev til Vefsn kommune - Helgeland Skylift»).

Det siste som skjer i denne saken, ifølge saksdokumentene, er et brev fra Kommunal- og distriktsdepartementet (Sametinget, 2024, «Reguleringsplan for Nord Gondol – om gyldigheten av vedtaket»). Planforslaget til Nord Gondol, revidert slik at adkomstvei er tatt ut av planen, blir fattet i et hastevedtak av formannskapet i kommunen. Kommuneloven § 11-8 sier at hastevedtak kun kan fattes dersom det er nødvendig å fatte vedtak så fort at det ikke er tid til å innkalle kommunestyret. Departementet konkluderer med at reguleringsplanen er ugyldig, det vil si vedtatt på en uriktig måte og at innsigelsessaken dermed ikke kan behandles (Sametinget, 2024, «Reguleringsplan for Nord Gondol – om gyldigheten av vedtaket»).

6.6 Joma gruver

Saken om Joma gruver handler om en detaljreguleringsplan i Røyrvik kommune, hvor formålet er å tilrettelegge for ny kopper- og sinkgruvedrift, i gruver som var i drift fra 1972 til 1998. Kommunen skriver selv at det er særlig viktig å utnytte forekomsten av mineralene sett i lys av det grønne skiftet og for å skape arbeidsplasser. Gruvedriften skal for det meste foregå inne i fjellet, men det planlegges for et dagbrudd. Planforslaget vil ha størst negative konsekvenser for reindrifta, henholdsvis to distrikt/driftsgrupper. Området brukes til alle årstidsbeitene bortsett fra vinterbeite. Det er både flyttleier, oppsamlingsområder og kalvingssted i området (Sametinget, 2023, «Detaljregulering for Joma Gruver – Offentlig ettersyn»).

Et planvarsel blir sendt ut 18.09.2018. 02.11.2018 sender Trøndelag fylkeskommunes plan seksjon en uttalelse med innspill til planforslaget. Innspillene handler om blant annet vannforvaltningen (vanmiljøet), anmodning om en arkeologisk registrering av automatisk fredete kulturminner, hvor fylkeskommunen i tillegg oversender et budsjett for registreringen og reindriftshensyn. Fylkeskommunen minner om at reindriftens flyttleier har et særlig strengt vern og ikke kan stenges av. Det bes om at utredning skjer gjennom god kontakt med driftsgruppene og at konsekvensutredningen gjøres med høy reindriftsfaglig kompetanse. Det kommer en rekke innspill til detaljreguleringen som ikke er relevante i denne studien, i tillegg til Sametingets befaringsvarsel i forbindelse med at det kan være ukjente, samiske kulturminner i området (Sametinget, 2023, «Sammendrag og vurdering av høringsuttalelser etter 1.gangsbehandling»).

29.11.2021 vedtar formannskapet å legge planforslaget på høring, med en minimumsfrist på 12 uker (Sametinget, 2023, «Detaljregulering Joma gruver – offentlig ettersyn»). Under høringsperioden kommer det uttalelser fra 11 offentlige myndigheter og to privatpersoner. Trøndelag fylkeskommune ber kommunen om å gå i dialog med reinbeitedistrikt, noe som blir tatt til følge. Statsforvalterens uttalelse omhandler konsekvenser for reindrifta, som beskrives som middels negative. Tiltak som skal virke avbøtende er dialog, ekstra innsats på gjeting og støyreduksjon.

«Vi er usikre på om området rundt Jomafjellet fortsatt kunne ha denne funksjonen i reindriften, selv med avbøtende tiltak (Sametinget, 2023, «Detaljreguleringsplan Joma gruver – Sammendrag og vurdering av høringsuttalelser etter 1.gangsbehandling»).

Joma gruver kommenterer uttalelsen, der de foreslår at dagbrudd kun er i drift fra januar til april, eller at dagbrudd helhetlig fjernes fra planen.

Sametinget skriver i sin uttalelse at konsekvensutredningen har ulike løsninger de kan velge å gå for. Dagbrudd er, ifølge konsekvensutredningen mest negativt for reindrifta. Løsning 1b, som tiltakshaver har valgt, er drift med dagbrudd. Avbøtende tiltak baseres på avtaler og dialoger som skal skje i fremtiden, altså ikke noe avklart. Uttalelsen avsluttes med å reise innsigelse til planforslaget (Sametinget, 2023, «Uttalelse til høring av detaljreguleringsplan for Joma Gruver. Innsigelse»). I reinbeitedistriktenes uttalelse, kritiseres planen for å ikke nevne svært viktige flyttleier i det berørte området. Konsekvensutredningen kritiseres også for en snever beskrivelse av geografien og mangel beskrivelse av kumulative konsekvenser. Utenom dette mener distriktene at det reindrifas erfaring og kunnskap ikke vektlegges i vurderingen. Det stilles også spørsmål ved metoden konsekvensutredningen har brukt, den såkalte «*konsekvensvifta*» og om den er egnet til et så komplekst tema som reindrift (Sametinget, 2023, «Detaljreguleringsplan Joma gruver – Sammendrag og vurdering av høringsuttalelser etter 1.gangsbehandling»). Joma Gruver kommenterer uttalelsen om metoden ved å skrive at de har brukt standard metodikk.

Naturvernforbundet skriver i sin uttalelse at reindrifta over lang tid har vært den tapende parten. De henviser til Fosen-dommen som viser hvilke rettigheter reindriften har til tradisjonelle beiteområder, også der samfunnet har store økonomisk gevinst og fraråder med dette å vedta planforslaget før distriktet kan godta planen (Sametinget, 2023, «Detaljregulering Joma gruver – Sammendrag og vurdering av høringsuttalelser etter 1.gangsbehandling»).

I epostkorrespondanse mellom kommunen og Sametinget, skriver saksbehandler i Røyrvik kommune at det har vært et nytt dialogmøte mellom kommunen og reindrifta 14.06.2022. I epostkorrespondansen har saksbehandler lagt ved et møtereferat, som viser at det ikke var representanter fra reinbeitedistriktet til stede. Møtet kan derfor heller sies å ha vært mellom Multiconsult og Røyrvik kommune. I møtereferatet står det at en representant fra Multiconsult etterspør både kommunedirektør og reinbeitedistrikt, som deltagere i møtet, der ordfører svarer at det vil bli et nytt møte med reinbeitedistriktet i august (Sametinget, 2022, «Møtereferat Joma»).

Det fremkommer i møtereferatet (uten reinbeitedistriktet) at det har vært et dialogmøte med distriktet 07.06.2022, men det finnes ingen møtereferat fra dette møtet i Sametingets arkiv. I referatet fra møtet den 14.06.2022, står det at distriktet (benevnt i referatet som «reindrifta»), er veldig negative til gruvedrift og konsekvensutredningen. Distriktet ønsker at *Protect Sápmi* skal lage en ny konsekvensutredning, noe Joma gruver sier de ikke vil. Joma gruver ønsker å finne en felles konsulent gjennom dialog med distriktet. Til stede i møtet er tre representanter fra Joma Gruver, en representant fra Multiconsult, ordfører i kommunen, samt to representanter fra administrasjonen (Sametinget, 2022, «SV: Vedrørende forespørsel om dialogmøte om Joma gruver i Røyrvik kommune»).

Konsekvensutredningen er sist revidert 09.01.2023. Av konsekvensutredningen kommer det fram at Joma Gruver har hatt fem dialogmøter med reinbeitedistriktet. I møtene har distriktet fått presentert planene, driftsmønster, konsekvenser for reindrifta og avbøtende tiltak (Sametinget, 2023, «KU – Reindrift»).

05.01.2024 er det mekling mellom Sametinget og Røyrvik kommune. I meklingen kommer det fram at kun Sametinget har fremmet en innsigelse til detaljreguleringen, at reguleringsplanen ble vedtatt av kommunestyret i september 2023 og at Sametinget mottok en anmodning om å trekke innsigelsen i samme måned. Sametinget har opprettholdt innsigelsen i brev sendt 11.10.2023. Til stede i møtet er ordfører, avdelingsleder og kommunalsjef fra kommunen, settedirektør og tre representanter fra Sametinget, en rådgiver fra Trøndelag fylkeskommune, Statsforvalteren (mekler) og en referent (Sametinget, 2024, «Referat fra mekling 05.01.2024 – reguleringsplan for Joma Gruver – PlanID 50432018001»).

Kommunen forteller i meklingen at de har økonomiske utfordringer og at de derfor vil legge til rette for industri og næring i kommunen. De understreker samtidig at reindriftsnæringen er en verdsett næring som de ønsker å ivareta og at de derfor har søkt å skaffe et ordentlig kunnskapsgrunnlag.

«Kommunen var tydelig på at planen vurderes som forsvarlig å vedta, og at det er tillit til kunnskapsgrunnlaget (Referat fra mekling 05.01.2024 - reguleringsplan for Joma gruver - PlanID 50432018001 - Røyrvik kommune)».

Kommunen innrømmer samtidig at det er mange som mener planforslaget vil kunne gi «store negative virkninger» for distriktet. I tillegg sier de, ifølge møtereferat, at de mener å ha fulgt Samelovens kapittel 4, i forbindelse med konsultasjonsplikt. Sametingets innsigelse er ifølge

kommunen for lite begrunnet og at det dermed er vanskelig å ta den til etterretning (Referat fra mekling 05.01.2024 - reguleringsplan for Joma gruver - PlanID 50432018001 - Røyrvik kommune).

Sametinget har (ifølge møtereferat) erfart at samehetsen har økt i sammenheng med arealinngrep, også i denne saken «Sametinget, 2024, «Referat fra mekling 05.01.2024 - reguleringsplan for Joma gruver - PlanID 50432018001 - Røyrvik kommune»).

Konsekvensene av planforslaget beskrives som store negative virkninger, i likhet med det kommunen opplever «*mange*» mener. Sametinget er ikke enige i at forhold knyttet til reindrifta er avklarte. Kommunen mener at medvirkning i denne saken har vært tilstrekkelig. Statsforvalter, i denne forbindelse som mekler, etterspør Sametinget hvor det er mangler i kunnskapsgrunnlaget. Sametinget mener at kunnskapsgrunnlaget ikke er basert på konsultasjoner og at de ikke godt nok tar hensyn til tradisjonell kunnskap. Det er også kritikkverdig at konsultasjonsplikten ikke er fulgt, ifølge Sametinget (Sametinget, 2024, «Referat fra mekling 05.01.2024 - reguleringsplan for Joma gruver - PlanID 50432018001 - Røyrvik kommune»).

«Mekler oppsummerte at mens kommunen har tillit til kunnskapsgrunnlaget og prosessen, har ikke Sametinget det, og at det innebærer at man i mekling ikke kan finne felles grunnlag for enighet (Sametinget, 2024, «Referat fra mekling 05.01.2024 - reguleringsplan for Joma gruver - PlanID 50432018001 - Røyrvik kommune»).

Meklingen avsluttes med at partene ikke har kommet til enighet. Etter kontakt med Sametinget får jeg opplyst at de ikke vet om saken er oversendt til Kommunal- og distriktsdepartementet for videre behandling.

6.7 Funn fra intervjuene

Sammendrag intervju med informant 1 (Politiker 1)

Informanten mener at planprosesser er noe uforutsigbare, fordi internasjonale forpliktelser ikke er inne i det kommunale planverket. «*I en kommune er hovedinteressen å stagnere negativ utvikling – da er ofte de samiske interessene i krig*», sier informanten. Sametinget er en viktig premissleverandør, spesielt når det gjelder samiske interesser, informanten mener at de ikke lykkes per nå. Informanten sier at innsigelser kommer for sent i en planprosess og at erfaringen er at de ikke er signalisert på forhånd. Lokalkunnskap er noe som for sjeldent

kommer inn i planprosesser, ifølge informanten. Hen opplever at det er lite dialog i medvirkningssaker knyttet til reindrift, det forekommer heller innsigelser og dialoger knyttet til dem. Reindriften taper alltid i kommunale saker der klima/miljø er et tema, likevel er opplevelsen slik at reindriften trumfer alle andre interesser og rettigheter. Informanten erfarer at det er vanskelig å få kontakt med reindriften og få konkrete svar. Konfliktene brenner i en rettighetskamp og kamp om ressurser. Mener sametinget må ta sitt ansvar i forhold til hvordan de forholder seg til konfliktene. Media spiller opp konfliktene og fokuserer lite på det positive som foregår.

Sammendrag intervju med informant 2 (Byråkraten)

Informanten opplever at plansystemet fungerer godt, men vektlegger at det er behov for mer ressurser og kompetanse til reindriftsspørsmål. Innsigelsesordningen mener informanten fungerer bra og at timingen ikke er et stort problem fordi bakgrunnen til innsigelser ofte er signalisert på et mye tidligere punkt. I saker etter plan- og bygningsloven er det primært adgangen til innsigelse og deretter meklingsinstituttet som ivaretar Sametingets konsultasjonsrett. Kommunikasjon i slike prosesser har informanten varierende erfaring med, det har både fungert greit og i andre tilfeller kan samiske forhold møte arroganse og lite velvilje. Informanten legger til at reindriften også får utfordringer når de møter mange inngrepssaker. Reindriften overlates med administrativt arbeid de ikke har ressurser og kompetanse til å ta seg av. Blant annet dette, samt at reindrift styres av vær og vind, gjør at reindriftsutøveres reelle mulighet for medvirkning kan være mindre enn for den øvrige befolkningen. Protect Sápmi og NRLs arealenhet kan imidlertid være til god hjelp for reindriften og lette på det administrative arbeidet reindriften må ta seg av i inngrepssaker.

Informanten mener at det må fremkomme informasjon om planprosesser på et mye tidligere tidspunkt, her må tiltakshavere og andre aktører ta ansvar for å gjøre grep over minimumskrav. Hen har opplevd at kommuner tar snarveier i planprosesser og hopper over viktige steg, for eksempel kontakt og informasjon med berørte interesser og dette spesielt i store planer og saker som har store økonomiske interesser knyttet til seg. Konfliktene er en strid om de samme ressursene, i dette tilfellet areal, mener informanten. Dessuten skjærer dialogprosessene seg og det skaper videre konflikt.

Sammendrag intervju med informant 3 (Politiker 2)

Opplever at planprosesser ikke fungerer så bra som den burde, fordi erfaringer viser at reindrifta konstant taper arealer til andre formål. Informanten har opplevd at kommuner hopper over viktige steg i planprosessen for å få fortgang, dette gjelder for eksempel konsultasjon med reindrifta. Hen mener at planprosessene har kommet for langt når reindrifta involveres, også etter at den nye konsultasjonsplikten trådte i kraft. Ved arealinngrep står reinbeitedistrikt ovenfor enorme, økonomiske inntektstap, økte kostnader og økt driftsrisiko. Informanten sier at i prosesser der store aktører eller betydelig pengemakt er involvert, er det lett å overkjøre samiske interesser.

Hen sier at det er bekymringsverdig at de som gjør konsekvensutredninger ikke har kunnskap om reindrift. Informanten opplever at det ofte er nære bånd og økonomiske bindinger mellom utbygger og selskapet som utfører konsekvensutredninger. Konsekvensutredningene er generelt dårlig, de tar ikke høyde for kumulative konsekvenser arealinngrepene har. Mener at det gjøres lite for å finne velfungerende avbøtende tiltak foruten konsultasjoner og da er resultatet at det må fremmes innsigelser. Dette brukes selvsagt som en strategi, av for eksempel media, for å fremme poenget om at «alle» er på gli utenom reindrifta. Vektlegger kompetansemangel fra reindriftas side, der de ikke har formell kunnskap om planprosesser og det kommunale systemet. Har opplevd mye arroganse og lite velvilje fra aktører i forbindelse med tidsfrister og møter som åpenbart ikke passet reindrifta (merking, kalving, flytting eller lignende). Det samiske perspektivet er annerledes enn det norske. Det norske perspektivet er for det meste 5-10 år frem i tid, for infrastrukturbyggere er det 30-50 år.

«Samene har forvaltet sine arealer til samme formål i minst 7000 år før meg og vår målsetning er at også fremtidige generasjoner av reineiere skal kunne bruke områdene i fremtiden, gjerne i nye 7000 år».

Reinbeitedistriktene har ikke ressurser til alt det administrative arbeidet, det er ifølge hen cirka en arealsak i uka i de særlige pressede områdene. Dette fører også til at mulighetene for medvirkning og annen deltakelse innskrenkes. Det treng ressurser til å styrke det administrative arbeidet knyttet til reindrift og arealinngrep. Nevner Protect Sápmi som en aktør som kan bidra med slikt, men også de har mangel på ressurser. Media bidrar til å lage et bilde av store konflikter mellom reindrift og andre interesser. Med svakheter i konsekvensutredningene og feil faktagrunnlag, blir diskusjonen mellom partene på

forhandlingsmøter ofte om faktagrunnlaget i stedet for å finne mulige tiltak som kunne redusert konsekvensene for reindriften. Det er enklere å komme frem til en forhandlingsløsning dersom det finnes et fullverdig og et bra kunnskapsgrunnlag. Alternativet er at partene i reindriftens arealsaker ender i langvarig rettskonflikt. Informanten mener at det er viktig i fremtidige arealsaker at både myndighetene og inngrepsaktørene respekterer tradisjonell kunnskap på minst samme nivå som forskningsbasert kunnskap.

Hen mener også det er et rettssikkerhetsproblem at samisk og særlig reindriftens fagspråk ikke kan brukes i dialogen mellom reindriften, myndigheter, utredere og inngrepsaktører. Misforståelser og feiloversettelser kan føre til feil myndighetsbeslutninger og feil rettsavgjørelser i reindriftens arealsaker.

Sammendrag intervju informant 4 (Reineieren)

Hva plansaker handler om, har endret seg, tidligere var det stort sett mindre hytteutbygginger og små kraftlinjer. Allerede da var det vanskelig for reindriften å ha oversikt over sakene, det var ekstreme mengder med dokumenter. Har opplevd at kommunikasjon med myndighetene er vanskelig, reindriften møtes ikke med forståelse. Opplever at de møtes med dårlige og feilaktige konsekvensutredninger. Det trengs enormt med ressurser fra reindriften for å hankses med aktører som ønsker å gjøre inngrep, i visse tilfeller har alle pengerressurser blitt satt til kampen og ikke en gang tilstrekkelig for å vinne. «*Det var et eget inngrep mot oss å bruke opp alle ressursene på å kjempe mot de store aktørene*». Informanten mener at innsigelser burde komme tidligere i en planprosess, før det har blitt brukt store ressurser og mye tid. Kommunikasjon bør skje veldig tidlig, før noe som helst planlegges, bør eventuelt berørte kontaktes direkte. Tiltakshavere skremmes kun bort fra en plan dersom kommunen fremmer innsigelser.

Informanten føler at reindriften har lite påvirkningskraft på prosesser som allerede er igangsatt. Reindrift er ingen kontorjobb, det finnes lite tid til å følge opp alle arealsaker. For å fremme kunnskap om reindrift og konsekvenser for den må det mye ressurser og penger til.

Informanten opplever at mange er mot reindriften. Reindrift stopper annen utvikling, er nesten en etablert sannhet, sier informanten. Media har mer fokus på konfliktene, enn på samarbeidet som faktisk finnes og fungerer. Det bør skapes en arena der dette kan adresseres. Det må skapes et nyansert bilde av påstander som slenges ut om reindriften. Det er dessuten viktig hva slags mennesker man møter på i slike prosesser. Informanten forteller om en kommunalt

ansatt som var spesielt imøtekommende og flink, da denne personen sluttet fikk kommunikasjon mellom reindrifta og kommunen en brist.

Sammendrag intervju informant 5 (Distriktslederen)

Informanten sier at det er nesten umulig å følge med på og å delta i alle planprosessene som berører reindrifta. For informantens del gjelder det beiteområder i tre kommuner og i to fylkeskommuner. Hen anser det som kaotisk og komplekst. Reinbeitedistrikt mangler administrative ansatte som kan ha oversikt over arealsaker. Per nå jobber reineiere med arealsaker på dugnad, i tillegg til sitt vanlige virke. Mener det er vanskelig for reineiere å ha oversikt over arealsakene, da begrepene for dem er helt uforståelig og de blir heller ikke forklart i dokumentene. Konsultasjoner, skal etter loven gjennomføres med fullstendig informasjon om relevante forhold, dette skjer ikke per nå. Det er også meningen at samisktalende skal få mulighet til å benytte seg av samisk skriftlig og muntlig. I løpet av hens tid (10 år) som leder i et reinbeitedistrikt har det kun vært en konsultasjon. Arealkontoret (NRL) var med på denne konsultasjonen, det var svært nyttig, da distriktet, ifølge informant, ble en mer likeverdig part i saken. «*Jus Sámedikkis ii livčče leamaš innsigelsesrett – de livčče oba suivat boazodoalu dihte*». Oversettelse (gjort av meg): “*Dersom Sametinget ikke hadde hatt innsigelsesrett – da hadde det vært begredelig for reindrifta*”.

Opplever at statsforvalter kun har fremmet innsigelse i forbindelse med reindriftshensyn ved et tilfelle (i de tre kommunene) og det gjaldt en hytte ved Kildalsdammen. Informanten mener at statsforvalteren ikke går mot statens egne planer, da statsforvalteren er en forlengelse av staten. Tidligere kontakt med reindrifta ville ha bragt frem reelle konsekvenser for reindrifta, dette ville også ha spart samfunnet for penger. Har opplevd at møter og tidsfrister settes på tidspunkt da reindrifta har mest arbeid. Ufordrende at det generelt er et manglende kunnskapsgrunnlag om drift av reindrift, herunder årstider og lignende. Norske myndigheter har makta, reindrifta må bare forholde seg til hva de bestemmer. Den maktbalansen bør jevnes ut, ifølge informanten. Reindrifta er en nomadisk, pastoral næring, det handler om en urfolksnæring som skal beskyttes av konvensjoner og lover. Ønsker at samisk språk og perspektiv skal tas hensyn til i framtiden.

Sammendrag intervju informant 6 (Toppbyråkraten)

Informanten har mest erfaring med konsultasjonsordningen og mener den i hovedsak fungerer godt. Dialog og medvirkning med samiske interesser fungerer godt, det er advokatstyrte prosesser som gjør ting problematisk. Det trengs faglig belegg for å definere hva som er riktig i forhold til reindrifta, partsinnlegg er ikke nok. Slik det utøves nå blir saken bare mer polarisert. Kunnskapsgrunnlaget når det gjelder reindrift, er ikke sterkt nok. Reindrifta stoler ikke på at staten legger frem riktig kunnskap, selvom statens motiv (og forpliktelse) er å ivareta alle interesser. De er ikke en motpart til samiske interesser. Tillit mellom partene er viktig, sertifiserte utredere kan være et alternativ for å få til dette. Noen inngrep er nødvendige, det må reindrifta forstå. Innsigelser bør signaliseres så tidlig som mulig, men optimalt sett burde medvirkningen være så god at det ikke er behov for innsigelser. Konsultasjonsordningen er også en form for medvirkning. Informanten mener det er viktig for statlig hold å ta hensyn til reindriftas tidsplan. Det er selvsagt varierende hvor reelle konsultasjonene blir og om reindrifta føler seg hørt og orientert.

Informanten mener at konfliktene har blitt for advokatstyrte, handler i mange tilfeller mer om advokatene og deres prosedering, enn om reindrift. Det må jobbes med dialogprosessen og hvordan utfordringene kan løses sammen. Reindrifta blir lesset ned av brev og frister og det er de jo heller ikke utdannet for. Det burde absolutt legges mer ressurser til for eksempel NRL og helst ikke mer til advokater. I forhold til konfliktene er hovedpoenget at reindrift er en arealavhengig idrett. I dagens samfunn er areal en knapp ressurs og det er mye annet viktig som trenger areal. Kanskje en løsning kunne være å balansere inngrep etter samfunnsbehov. *«Ok, reindrifta aksepterer den kraftlinja, dersom de har fått en garanti på at det ikke kommer et hyttefelt i tillegg»*. Desto mer kunnskap, desto bedre. Håper at reindrifta også vil tillate ny kunnskap inn på feltet. Informanten sier at reindrifta er en marginal næring, det er lov å stille spørsmål ved hvordan det skal rettferdiggjøres at de tar så mye plass. Da må en kanskje inn å se på urfolksrettigheter, hvor omfattende de egentlig er og hva de betyr i praksis i forhold til areal og antall rein, samtidig som kulturutøvelsen må bevares. Naturorganisasjoner og samiske interesser overlapper i noen tilfeller, de er opptatte av å ta vare på naturen.

Hovedpoenget i tiden fremover må bli å prioritere inngrep og for reindriftas del å se at noen inngrep må skje på grunn av behov for energi eller lignende. Det må være nok ressurser til å ivareta samiske interesser, dette vil sørge for at de representeres på en god og fornuftig måte.

Det er på tide å komme seg ut av rettslokalet og opp for å jobbe sammen med å løse utfordringene samfunnet har knyttet til areal. Alle må ta samiske interesser på alvor.

6.8 Fellestrekk i intervjuene

Kommunikasjon og språk

Informant 1 (Politiker 1) mener at kompromiss er svaret, vi må diskutere problemstillingen videre, ikke tie fordi det trigger folk. Synes det er vanskelig å få reindrifta og Sametinget i dialog. Reindrifta lager et bilde av at de ikke bli hørt, mener at det ikke stemmer og det øker frustrasjon. «*Æ trur vi må snakke om det samiske mye bredere enn det vi gjør i dag*». Mye politikk og lite dialog. Formelle møter med reindrift fungerer dårlig, «*kaffekoppmetoden*» fungerer bedre.

Informant 2 (Byråkraten) Det er relativt nytt at kommuner er forpliktet til å kommunisere med samiske interesser (les: konsultasjonsplikt), det tar tid før rutinene er inne, har varierende erfaringer knyttet til dette. Det finnes i hvertfall en mulighet for å få kommunisert sine synspunkt. Opplever for det meste god kommunikasjon mellom samiske interesser og andre offentlige myndigheter, men har opplevd at saker som er særlig viktige for en kommune kan gjøre at kommunen hopper over dialog og konsultasjon. Tiltakshavere er dårlige på å gjøre mer enn de er pålagt, tar ikke tidlig kontakt med direkte berørte. Oppfordrer kommuner til å være lydhøre til reindrifutøveres situasjon og ikke forvente svar på dagen. Opplever at dialog skjærer seg i vanskelige plansaker, arroganse for samiske interesser. Innspill er oftest signalisert i god tid før innsigelser fremmes.

Informant 3 (Politiker 2) når reindrifta involveres i planprosesser er det ofte for sent til å gjøre endringer. Konsultasjonsplikten har hjulpet, i noen tilfeller. Mener offentlige myndigheter og tiltakshavere har en ikke-eksisterende forhandlingsvilje, de bruker hersketeknikker som manipulasjon. Var lettere kommunikasjon med stedlige reindrifskontor, de tok seg av henvendelser og tok direkte kontakt med reindrifta for å avklare. Når profesjonelle, uavhengige aktører som Protect Sápmi er med på dialoger, endrer kommunikasjon seg til det positive og man ser mer siviliserte forsøk på dialog.

Informant 4 (Reineieren) har god erfaring med bredere lobbyvirksomhet i vanskelige arealsaker, i tillegg til det vanlige formelle som å svare på brev, søknader, møter med andre aktører og mer. Forteller at kommunikasjon med offentlige myndigheter er vanskelig, har ikke

erfart at det kommer noe særlig ut av det. «*Vi har ikke påvirkningskraft for det kommunen bestemmer, vi telles ikke i kommunal sammenheng*». Kommunikasjon med Sametinget fungerer bra. Kommunikasjon bør skje helt tidlig i en planprosess, gjerne direkte kontakt med berørte og ikke kommunen slik praksis er nå. Konsultasjoner gjennomføres ja, men det endrer ingenting. Inngrepene skjer likevel. Uformelle samtaler med kommuner og lignende er en dårlig ramme for argumentasjon og disse samtalene brukes til å legitimere at «*Vi har vært i dialog med reindriften*» uten at argumentasjonen og reelle bekymringer blir hørt. «*Det er viktig hva slags mennesker man møter på i planprosesser, viljen til kommunikasjon og kunnskap, hvis du forstår*». Konsultasjonsloven hjelper på med å involvere reindriften tidligere.

Informant 5 (Distriktslederen) forteller at det er vanskelig å kommunisere når reieiere ikke har peiling på hva begrep som «ordinær medvirkning, kommuneplanens arealdel, detaljregulering, konsekvensutredning og overordna plan» betyr. I tillegg ligger hovedmakta hos dem som snakker norsk, ingen brev/mail sendes på samisk. Reindrift og naturforhold er ikke lett å oversette fra samisk til norsk, da norsk er et lite beskrivende språk og der samisk er svært beskrivende, for eksempel bruker reieiere over 300 ord for snø. Reinbeitedistriktet informanten er leder for har kun deltatt på en konsultasjon gjennom 10 år, det gjaldt henholdsvis både kommuneplanens arealdel og samfunnsdel, samt kystsonenplan. Informanten forteller at distriktet ba NRLs arealenhet (Norske Reindriftssamers Landsforbund) om å bistå i konsultasjonene, noe de hadde stor nytte av den nødvendige kompetansen som trengs i konsultasjoner og lignende. Informanten mener at det i tillegg gjorde distriktet til en mer likeverdig part i konsultasjonen (med kommunen). Informanten mener at situasjonen for reindriften hadde vært svært alvorlig, dersom Sametinget ikke hadde hatt innsigelsesrett.

Informant 6 (Toppbyråkraten) opplever at dialog og medvirkning i samiske saker stort sett fungerer godt. Kommunikasjon svekkes i advokatstyrte prosesser, det treneres ut i tid og det blir advokatenes «*show*» i stedet for sakene og interessenes. Har god erfaring med å prosessere der upartiske/uavhengige med reinfaglig kompetanse bistår, de får en annen innpass og tillit. Reindriften må selvsagt bli hørt, mulighetene er der for å bli konsultert. Det må jobbes litt med reelle dialoger og hvordan man skal diskutere seg fram til hvordan en oppgave kan løses sammen. Vi må sørge for at interessene representeres på en god og fornuftig måte. Medvirkning bør skje så tidlig som mulig! Skulle ønske det ikke var behov for innsigelser og mer fokus på god medvirkning. Konsultasjonsordningen er en form for medvirkning. Hadde medvirkning vært god nok, hadde det ikke vært behov for innsigelser.

Ressurser og rettigheter

Informant 1 (Politiker 1), mener at ressurser brukes til å diskutere rettigheter fremfor utvikling. Reindrifta er en ressurs, men det trengs samarbeid. Det er for mange dyr og reindrifta bruker for mye areal. Behov for ressurser helhetlig i en kommune, spesielt i Finnmark der det er nedgang i befolkning. Reindrifta taper areal og rettighetskampene, selvom opplevelsen er motsatt. Det må defineres på et nasjonalt plan hva samiske rettigheter betyr i praksis. *«Vi bor alle i samme fylket, kor slekta kommer fra spiller ingen rolle, vi må løse samfunnsutfordringen vi har ilag».*

Informant 2 (Byråkraten) Reindrifta har ikke ressurser til administrasjon som kan ta seg av henvendelser og arealsaker. Norske reindriftssamers Landsforbund trenger mer ressurser, slik at de kan bistå i arealprosesser, sammen med Sametingets arealteam. *«Det hadde ikke skadet med mer ressurser til arealprosesser».* For reindriftas del kunne arealkonflikter vært unngått om de fikk tilført mer ressurser til deltakelse tidlig i planprosessene, tiltakshavere må dessuten være forberedt på å ta kostnader knyttet til konsultasjoner og eventuelle ekstra befaringer da det er behov, det kan gjøre at konflikter unngås. Det er problematisk når konsultasjoner ikke fullføres. Har forståelse for kommunenes ståsted, de trenger areal til utvikling og vekst og har som jobb å ivareta sine interesser, Sametinget også, de skal ivareta samiske interesser og rettigheter. Innsigelser er oftest godt signalisert før de fremmes.

Informant 3 (Politiker 2) Sametinget har viljen til å hjelpe i arealprosesser, men de har ikke ressurser. Pengemakt eller store aktører med mye ressurser har en lett jobb med å overkjøre samiske interesser. Opplever slike prosesser som David vs. Goliat. Det samiske perspektivet er slik: et evighetsperspektiv, gjelder naturen og å gjøre nytte av alt rundt en. Reinbeitedistriktet har ikke penger og tilskudd er lavt, da må veldig mange arealsaker bare gå. Uten ressurser går det ikke, til hvert reinbeitedistrikt skulle i det minste ha vært noen få personer til administrativt arbeid, følge arealsaker, slik som områdekontoret gjorde. Konsultasjonsloven hjelper på med å involvere reindrifta tidligere

Protect Sápmi har gjort en god jobb, men de har ikke tilstrekkelige ressurser. *«Den eneste forsikringen jeg har er meg selv og areal».* Hvis områdene forsvinner, da er forsikringen borte. Reineiere likestilles ikke på lik linje som andre former for grunneiere i Norge, de har ikke de samme rettighetene knyttet til sine *«arealer»*. Mener sterkt at Norge ikke følger internasjonale konvensjoner. *«Rettighetskamp nei? Det som skjer i praksis, er at det hoppes over mange helt elementære skritt i en planprosess og at samiske hensyn overkjøres».*

Menneskerettigheter (les: urfolksrettigheter) dukker opp i flere saker. Innsigelser presses fram på grunn av manglende oppfølging av lover og konvensjoner. Norge vil være og mener de er gode på urfolksrett, samtidig tar de ikke Fosen-dommen til etterretning.

Informant 4 (Reineieren) «*Det trengs enorme ressurser til å kjempe mot alle arealinngrep, vi ga alt vi hadde og ikke en gang det var nok*». Ressurser som brukes til å kjempe mot arealinngrep kunne blitt brukt internt i et distrikt. «*Det var et inngrep mot oss å bruke alle ressursene på å kjempe mot de store aktørene, det hadde enorme konsekvenser*». NRL (Norske Reindriftssamers Landsforbund) skulle gjerne vært mer på banen, altså for å bistå distriktene, men det trengs det ressurser til og det er så mange arealinngrep. Vi har rett og slett ikke tid og ressurser til å følge alle prosessene og dokumentene, reindrift er en næring som krever tilstedeværelse der reinen er. Noen ganger har ressursene blitt brukt til juridisk hjelp, det har vært nyttig. Reindrift er en ressurs, den har reddet mange ting som ellers ville gått tapt og bygd opp steder i Finnmark. «*Kanskje det burde fremmes flere innsigelser og kanskje det er en mulighet for å bli hørt og tatt på alvor?*»

Informant 5 (Distriktslederen) Fylkeskommuner og kommuner kan bruke plan- og bygningsloven for å sikre reindriftsarealene i tråd med nasjonal politikk og egne politiske vedtak. Paragraf 3.1, bokstav c, i plan- og bygningsloven lyder, etter tilføyelse i plan- og bygningsloven i 2007, som følger: «*Sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsniv*». Statsforvalter skal fungere som ressurs, det vil si som reindriftsmyndighet, kunne fremme innsigelser til planer som kan hindre utøvelse av reindrift i et område. Det har kun skjedd en gang i informantens reinbeiteområde. «*Mun vásihan ahte ii Stáda goit iežas plánaide buvttie innsigelse*” oversatt til: “*Jeg erfarer at staten selvsagt ikke fremmer innsigelser mot egne planer*”. Hen poengterer at reindriften er en urfolksnæring, noe som burde styrke næringen, men slik er det ikke i praksis.

Informant 6 (Toppbyråkraten) forteller at for å komme godt ut av rettighetskampen som utspiller seg, nå må «*saken*» løses sammen. Da får man til god medvirkning og alle er tjent med det. Opplever at det er stor vilje fra politisk hold til å løse samiske saker. Det bør ikke brukes så mye ressurser på å hale inn konfliktene i rettslokalet, fører lite med seg. Arealkonsulenter med kontordager i Finnmark er noe som prøves ut, kanskje det kan være en ressurs. Reindriften er en marginal næring, skal de kunne ta så mye plass? Det er en diskusjon som er verdt å ha, altså urfolksrettigheter og hvor omfattende de faktisk er rent juridisk: hvor mye areal **må** man ha og hvor mange rein **må** man ha for å være en kulturbærer/for å drive en

næring? Dette er svært komplekst. Det rettslige/juridiske svaret er ikke hva man har rett til men hva som er mulig samtidig som samfunnet må gå videre. «Tiden er inne for å komme seg ut av rettslokalet». Alle må ta samiske interesser på alvor.

Kunnskap

Informant 1 (Politiker 1) mener kunnskap går tapt i mangel på dialog. Lokalkunnskap vektes sjelden i planprosesser, må finnes en god måte å løse det på. Protect Sápmi formidler og produserer kunnskap på en god måte, vet de brukes av en kommune i Finnmark. Det er ikke lett å holde informasjonsflyten god fra tidlig i en planprosess når Sametinget/reindrifta ikke kommer på møte. I etterkant lager reindrifta en opplevelse av at de ikke er hørt i saken, noe som ikke stemmer og det øker frustrasjonen lokalt.

Informant 2 (Byråkraten) i større energiutbygginger er erfaringen at mange har lite erfaringer og kunnskap om reindrift. Reindriftsutøvere har stramme tidsplaner som styres av vær og vind, det er vanskelig å få grep om det planfaglige. Det eneste som finnes er departementets veiledere og litt annet materiale. Det er utfordrende å styre inn en planprosess og et byråkrati inn i primærnæring. Det er behov for kunnskap om reindrift og en reindriftsutøvers hverdag. Opplever stort sett god informasjonsflyt, får god informasjon i oppstartsmøter. Det burde likevel legges til et ekstra, formelt steg som forplikter tiltakshavere til å sørge for informasjonsflyt tidlig i en prosess.

Informant 3 (Politiker 2) påpeker generelt manglende kunnskapsgrunnlag (om reindrift), det koster for eksempel cirka en million å flytte et kalvingsområde for en siida.

Konsekvensutredninger gjøres av mennesker uten kompetanse om reindrift og modellene de bruker tar ikke høyde for kumulative konsekvenser. Reindrifta har for lite formell kunnskap, særlig om det som er relevant for planprosesser. De med kunnskap (Sametinget, Protect Sápmi, de få i distriktene) er ikke nok for å følge alle sakene. Det er lettere når alle parter forstår hverandre, er enige om etablert fakta og har et kunnskapsgrunnlag.

Konsekvensutredninger er ingenting uten kunnskap, gjelder forsåvidt tiltakene også. De som utarbeider planer og konsekvensutredninger har ikke nok kunnskap om reindrifta og hva ulike inngrep faktisk betyr. Konsekvenser fremstilles feil, man glemmer konsekvent døråpner-effekten/kumulative konsekvenser.

Informant 4 (Reineieren) forteller om en konsekvensutredninger som ble betalt av tiltakshaver. Den viste at et planforslag ikke ville ha særlige konsekvenser for reindrifta, i

ettertid har det blitt gjort andre utredninger som viser at konsekvensene distriktet påpekte stemmer, eneste forskjellen er at utredningene er gjort av upartiske. For den norske majoriteten virker det lettere å få gjennomslag for sine ideer og innspill, argumentasjon som arbeidsplasser og økonomi faller i god jord.

Informant 5 (Distriktslederen) Reineiere trenger kunnskap om det kommunale plansystemet og begrepene for å kunne delta og forstå prosessene.

«Mun jurddašan ahte livččii vejolaš jus ovdal go plánegohtet eiseváldit (suohkanat jna.) dahje čálligohtet plánaid de juo dollet čoahkkima boazoealáhusain nu ahte besset gullat makkár váikkuhusaid ja bárttiid iešguđet huksemahtet sáhttet daguhit. De livčče seastán ruđaid (samfunnsøkonomisk) go eai dárbbas bálkáhit ollu fitnodagaid čilget boazodollui guoskevaš konsekveanssaid go ovdagihtii dihtet»

oversatt til:

«Jeg tenker at det burde vært mulig å holde møter med reindriften før de (kommuner og lignende) utarbeider planer, da får de høre om erfaringer reindriften har og hva slags konsekvenser ulike utbygginger kan ha. Det hadde dessuten spart ressurser (samfunnsøkonomisk) fordi de ikke hadde trengt å betale ulike konsulentfirma for å få svar på hvordan en utbygging kan påvirke reindriften – da vet de det allerede».

Fordi frister og møter planlegges på tidspunkter da reindriften har mest arbeid, er det klart at reindriften ikke kan delta fordi de må prioritere reindriften arbeidet. Det er et manglende kunnskapsgrunnlag om driften av reindriften, gjennom året på ulike årstidsbeiter og mer. Et kunnskapsgrunnlag må være til stede. Kunnskapshull om reindriften må fylles, maktforholdet må balanseres. I dag har norske myndigheter all makt, reindriften må bare gjøre som de sier, noe som ofte gir negative konsekvenser for reindriften og følgefeil i saksbehandling og etterfølgende vedtak.

Informant 6 (Toppbyråkraten) stiller spørsmål ved hvem som kan definere hva som er riktig i forhold til reindriften interesser. Reindriften mener sterkt å vite hva som er riktig, hva som er mulig og ikke. Offentlige myndigheter på sin side bidrar med faglig belegg, det er mer enn et partsutsagn. Slik polariseres konfliktene ytterligere. Det er behov for et bedre felles kunnskapsgrunnlag, kunnskapsgrunnlaget om reindriften er ikke godt nok. Reindriften utøvere er

ikke utdannet til å hankses med arealprosessene, de leses ned av dokumenter, brev og frister. Desto mer kunnskap, desto bedre.

Hensyn og tillit

Informant 1 (Politiker 1) Det trengs et dypdykk i begges verden, samfunnet for øvrig må ha forståelse for reindrifta og reindrifta må forstå lovkrav.

Informant 2 (Byråkraten) det må tas hensyn til reindriftras situasjon, at vær og vind styrer deres virke og mulighet til å medvirke, samt å svare på henvendelser knyttet til arealsaker.

Informant 3 (Politiker 2) Har erfart at advokater som representerer distriktet ikke jobber for deres beste, ba de godkjenne et forslag (med henvisning til at det ikke kom til å komme bedre løsninger) og etter forhandlingen gratulerte motparten advokaten med sin 13. avtale (med reindrifta). Det er vanskelig å vite hvem ulike aktører egentlig jobber for. Generell erfaring er hersketeknikker og manipulasjon i planprosesser og forhandlinger, det er veldig kynisk. Det skaper tillit til at systemet **ikke** fungerer. De som arrangerer konsultasjoner eller andre møter tar ikke hensyn til en reineiers hverdag.

Informant 4 (Reineieren) erfarer at til tross for konsultasjoner er opplevelsen slik at innspillene ikke tas til etterretning, de gir tillatelse. Det tas ikke hensyn til at arealinngrep har så store konsekvenser for reindrifta, det virker ikke som at offentlige myndigheter har forståelse for det.

Informant 5 (Distriktslederen) Det er behov for forståelse for den andre parten og informanten mener at det norske systemet spesielt burde forstå den reindriftssamiske. Reindrifta er en nomadisk, pastoral næring – det er spesielt. Dessuten bør samisk språk og perspektiv hensyntas. Saksbehandlere og andre må ta hensyn til reindriftnæringens hverdag og at de ikke håndterer tidsfrister, svar, høringer på samme måte som saksbehandlere selv.

Informant 6 (Toppbyråkraten) har erfaring med at uavhengige meklere gir tillit i en prosess. Det er viktig i veien videre at partene har utgangspunkt i at «*motparten*» vil deg godt. Kanskje utredere med legitimitet er en del av løsningen, men det er viktig at ikke også det i seg selv blir polarisert, at man sitter igjen med to grupper utredere som svarer til aktørene i saken. Reindrifta stoler ikke på at staten legger frem riktig kunnskap. Vi må ha legitimitet, staten er jo staten. Staten vil legge frem det HELE bildet og har et ansvar. Det tas hensyn til at reindrifta er en annen type næring med annen arbeidshverdag. I noen konsultasjonsprosesser

trekkes det ut, det er korte frister der ting skal avklares, men man forsøker å få til så god medvirkning som mulig. «*Reindriffta må tåle noen inngrep*». Reindrifft må evne å se samfunnsinteressene på en måte slik at noen inngrep må skje. «*Dersom riving av alt er den eneste seieren, da blir det vanskelig*». Det er frustrerende å sitte på andre siden av bordet med et ønske om å komme til gode løsninger og ikke bli møtt med det, jeg vil gi og få tillit.

7 Analyse

Sakene analysen dreier seg om er omfattende, med mye dokumentasjon og har mange konfliktpunkter. Jeg har forsøkt å dra frem de mest fremtredende aspektene ved konflikten og det som åpner for et forbedringspotensiale.

7.1 Innsigelser avgjort i 2023

Slik vi ser fra tabellen «*Innsigelser avgjort i 2023*», er det kun én sak som omhandler reindriffta (og samiske forhold). Kommunal- og distriktsdepartementet (2023, Avgjorte innsigelser) avgjorde 12-innsigelsessaker i 2023 med varierende bakgrunn, for eksempel handlet tre av innsigelsene om jordvern, der to av innsigelsene ble tatt til følge og den tredje delvis tatt til følge. I innsigelsessaken om detaljreguleringen Rosta-Rostavatn i Målselv kommune ser vi at konflikten omhandler reindrifft versus reiselivsutvikling, der de sentrale konfliktpunktene er potensielt tap av viktig vinterbeite og den eneste flyttlei for reindrifft, mot etableringen av et reiselivsbygg som har som hensikt å skape arbeidsplasser og drive med turisme (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «*Motsegn til detaljregulering Rosta - Lille Rostavatn i Målselv kommune*»). Dette kan sees på som en direkte kollisjon mellom bevarelsen av samisk, tradisjonelt livsgrunnlag og en streben etter økonomisk utvikling.

Det er Statsforvalteren i Troms og Finnmark som har fremmet innsigelse i saken på grunn av konsekvensene anlegget kan få for reindriffta. Når det gjelder reiselivsutvikling er både forslagsstiller og Målselv kommune representanter for de øvrige interessene. Naturmangfold og skogbruk var en del av den opprinnelige innsigelsen og «*konflikten*», men ble løst underveis i prosessen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «*Motsegn til detaljregulering Rosta -Lille Rostavatn i Målselv kommune*»). Det later til at i innsigelsesprosessen, det vil si før saken er oversendt til Kommunal- og distriktsdepartementet, ser Målselv kommune på konflikten som en agonisme, da den forsøkes løst med meklings (dialog). Samtidig er meklings den formelt korrekte måten en kommune skal behandle en innsigelse. Kommunen er med andre ord forpliktet til å forsøke å

komme til enighet med innsigelsesmyndigheten, i dette tilfellet er det Statsforvalteren i Troms og Finnmark (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, «Kommunens behandling av innsigelse», 1. avsnitt). Da meklinger ikke førte til enighet, ble saken oversendt til departementet for endelig avgjørelse, noe som kan tyde på at konflikten på dette punktet sees på som en antagonisme, altså uløselig uten maktutøvelse. Kommunal- og distriktsdepartementet har myndigheten til å fatte endelig avgjørelse i innsigelsessaker av plan- og bygningsloven (2008) § 11-16 andre ledd og § 12-13 andre ledd.

Statsforvalteren argumenter baserer seg på konsekvensutredningen, som avklarer at kalvingsområde vil berøres, i tillegg til vinterbeiter og den eneste flyttlei uten alternativ til trasé (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «Motsegn til detaljregulering Rosta -Lille Rostavatn i Målselv kommune»). Statsforvalteren peker også på at det ikke er gjort tilstrekkelige vurderinger om alternativ plassering til prosjektet, med tanke på beite- og kalvingsområdet, samt flyttlei prosjektet berører. Kommunen er åpenbart positive til reiselivsplanleggingen, noe de begrunner med at prosjektet har bred lokal støtte og at det vil generere nye arbeidsplasser. Kommunen er ikke enige i kunnskapsgrunnlaget konsekvensutredningen baserer seg på, uten at det beskrives direkte hvorfor. Konsekvensutredningen fungerer ikke som et felles grunnlag for «etablert fakta» eller relevant kunnskap. I sammenheng med denne studiens formål om å identifisere hvordan motstridende arealinteresser adresseres og hvilken innvirkning det har på konfliktnivået, er det bemerkelsesverdig at det formelle kunnskapsgrunnlaget (i form av konsekvensutredningen) ikke aksepteres (av de som indirekte har vært med på å bestille utredningen).

Kommunen argumenterer for at planformålet og planbestemmelsene i reguleringsplanen sikrer hensyn til reindrift (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «Motsegn til detaljregulering Rosta -Lille Rostavatn i Målselv kommune»). Detaljreguleringens lokalisering er i kommuneplanens arealdel avsatt til LNFR-område, noe som betyr at:

«Utgangspunktet er at LNFR-områder ikke er byggeområder, og at det kun skal tillates bebyggelse direkte knyttet til landbruk, natur, friluftsliv og reindrift (Kommunal- og distriktsdepartementet, u.å. «Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluftsliv- og reindriftsområder (LNFR-områder)», 2. avsnitt)».

Unntak gjelder byggetiltak til landbruks og reindriftsformål i tillegg til eventuell spredt bolig og hyttebebyggelse, men bare dersom det er spesifisert i planbestemmelsene.

Argumentasjonen kan med andre ord sees på som selvmotsigende til en viss grad, men her argumenterer kommunen for at «*det er utfordrende å ta høyde for slike anlegg i en overordnet plan* (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «Motsegn til detaljregulering Rosta -Lille Rostavatn i Målselv kommune»)». Kommunens vedtatte og gjeldende arealplan er likevel juridisk bindende og regulerer arealbruken. Planbestemmelsene til Målselv kommunes arealdel 2012-2025 (Målselv kommune, 2012), under kapittel 6.1 «*Generelt om LNF/LNFR*» har ingen bestemmelser som tillater reiselivsbygg i LNFR-området, de eneste bestemmelsene nevnt er eksisterende bebyggelse, landbruksbebyggelse, gjeterhytter, og «*Laksecamp Øverbygd*» (Målselv kommune, 2012). På bakgrunn av dette kan man si at argumentasjonen ikke er rasjonell og at den derfor ikke underbygger konklusjonen. Kommunen er den lokale planmyndigheten og har det overordnede ansvaret for å følge gjeldende lovverk og bestemmelser (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «Kommunale planoppgaver»).

Det later til at uenighet om kvaliteten på konsekvensutredningen er grobunn til en stor andel av konflikten. Det er kanskje naturlig, da slike konsekvensutredninger har som hensikt å beskrive forventede konsekvenser prosjektet kan ha. «*Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger er å klargjøre virkningene av planer og tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn* (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, «Regelverk om konsekvensutredninger», 1. avsnitt)». I denne saken er ikke partene enige om konsekvensutredningen, noe som gjør det vanskelig å gå i dialog, da de ikke er enige om hva som er faktiske forhold og eventuelle konsekvenser.

Sameloven (1989, § 4-2) forplikter blant annet kommuner til å konsultere Sametinget eller andre samiske interesser i saker som angår dem, noe både statsforvalter og departementet påpeker ikke har blitt gjort. Når det gjelder Sameloven og konsultasjonsplikten, er dette i stor grad i tråd med den samlede tilnærmingen til konflikthåndtering i teorikapitlene i denne teksten, særlig basert på Habermas (I Aakvaag, 2008) og Forester (1982).

Konsultasjoner skal foregå med et formål om å komme til enighet, med gjensidig respekt, lojalitet og respekt for partenes interesser, verdier og behov. Kommunal- og distriktsdepartementets veileder om konsultasjoner henviser til at det ofte er behov for mer

enn et informasjonsmøte for å oppfylle konsultasjonsplikt (2023, Konsultasjonsplikt i samiske saker, 4. avsnitt).

«Partene må også dele relevant informasjon om saken med hverandre, slik at den samiske parten skal kunne sette seg inn i, og på forsvarlig grunnlag ta stilling til det foreslåtte tiltaket (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024, «Konsultasjonsplikt i samiske saker», 4.avsnitt)».

Kommunal- og distriktsdepartementet skriver i sin avgjørelse av innsigelsessaken at *«Ifølge kommunen er det reindrift i store deler av kommunen sitt areal og den aktuelle lokaliseringa har minst konflikter med reindriftp lan (2023, «Motsegn til detaljregulering Rosta -Lille Rostavatn i Målselv kommune»)».* Kommunens argument synes altså å være at reindriftras interesser må vike. Det er bare et spørsmål om hvor.

Kommunal- og distriktsdepartementet godkjente ikke detaljregulering Rosta-Rostavatn i Målselv kommune, og tok med andre ord innsigelsen til Statsforvalteren i Troms og Finnmark til følge (2023, «Motsegn til detaljregulering Rosta- Lille Rostavatn i Målselv kommune»). Departementets avgjørelse kan tolkes som en anerkjennelse av reindriftras interesser, eller så kan det også forklares med internasjonale forpliktelser og lover som har som hensikt å beskytte reindriftra. For reindriftras del fremstår det som positivt at departementet later til å forstå viktigheten av vinterbeiteområder og flyttlei, samt konsekvensene tapet av områdene kunne hatt på næringen. Slike avgjørelser kan dessuten bidra til å skape en presedens mot videre arealinngrep. I denne saken var det, ifølge departementet, ikke mulig med kompromiss. Etter min vurdering, ligger potensiale fra konflikt til samarbeid i det statsforvalteren og departementet påpeker om grundige og tidlige konsultasjoner. Det er vanskelig å si hva mangelen på konsultasjon gjorde med denne konflikten, men det er nærliggende å tenke at konsultasjoner, som ifølge Sameloven (1989), har som hensikt å bidra til at partene skal komme til enighet, kunne ha bidratt positivt i denne saken og i alle fall hindret unødvendige kostnader for utbygger. Sameloven § 4-9 (1989) sier at brudd på reglene om konsultasjoner kan medføre ugyldighet i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, noe som kan bety at t for eksempel vedtak om reguleringsplaner blir gjort ugyldige, dersom konsultasjonsplikt ikke etterfølges.

7.2 Innsigelser avgjort tidsperioden 2013-2023

Tabell 14 - Innsigelser fremmet av Sametinget og innsigelser avgjort av departementet i tidsrommet 2013-2023

Innsigelser	2013-2023	Omhandler reindrift (2013-2023)
Fremmet av Sametinget:	52	37
Avgjort av Kommunal- og distriktsdepartementet og fremmet av Sametinget:	9	19

(Kommunal- og distriktsdepartementet, 2013-2023, «Avgjorte innsigelser») og (Sametinget, «Innsigelser 2013-2023»).

Kun ni av 294 av departementets avgjorte innsigelser er fremmet av Sametinget, noe som utgjør 3%. 19 av de avgjorte innsigelsene gjelder reindrift og er fremmet av diverse innsigelsesmyndigheter. Dette utgjør 6,5% (Kommunal- og distriktsdepartementet, «Avgjorte innsigelser 2013-2023»). Ikke alle innsigelser blir oversendt til departementet for endelig avgjørelse. I samme tidsperiode (2013-2023) har Sametinget fremmet 52 innsigelser totalt, der 37 av innsigelsene omhandler reindriftshensyn (Sametinget, «Innsigelser 2013-2023»).

71% av Sametingets innsigelser fremmet i løpet av en tiårsperiode omhandler altså reindrift. Dette kan si noe om hvor sentral reindrift er når det gjelder samiske interesser, slik jeg vil skrive mer om i neste kapittel. At kun ni av 37 innsigelser om reindrift, fremmet av Sametinget er oversendt og avgjort av departementet, kan tyde på flere forhold: Det kan indikere at innsigelsene er blitt løst i planprosessene, det vil si at det ikke var behov for å oversende dem til departementet. Et annet alternativ kan være er at Sametinget og reinbeitedistriktene ikke har hatt ressurser til å opprettholde innsigelsene gjennom lange og komplekse prosesser. Sametingets arealteam består av fire ansatte. Ved å bla gjennom Sametingets liste over ansatte på hjemmesiden kan man se at det er fire ansatte på arealenheten (Sametinget, u.å. «Finn ansatt»).

De siste årene har reindriften hatt vanskelige beiteforhold, på grunn av islag eller store snømengder, noe som gjør at reinen ikke kommer ned til lav, som er deres hovedkilde til

næring (Brandslet, 2023). Dette fører til at reinen må fores, noe som naturligvis betyr ekstraarbeid, økte kostnader og belastning for reindriftsutøvere, men også for Sametinget. Slik det kommer frem flere steder i denne oppgaven, styres reindrift av andre faktorer enn hvordan det moderne samfunnet styres av klokka. Fra intervjuesammendrag kan man se at reinbeitedistriktene ikke har midler til å ha en administrasjon som håndterer arealprosesser, noe som betyr at reindriftsutøverne selv må engasjere seg i disse, tillegg til den uforutsigbare arbeidshverdagen deres.

7.3 Sametingets innsigelser i tidsrommet 2013-2023

I tabellene om Sametingets innsigelser fra 2013-2023 kan vi se at 37 av 52 innsigelser fremmet i tiårsperioden, er knyttet til reindrift, slik jeg allerede har nevnt (Sametinget, «Innsigelser 2013-2023»). Det vil si at 71% av innsigelsene i en tiårsperiode har med reindriften å gjøre. Man kan tolke dette på ulike måter, først er det nærliggende å poengtere reindriftenes rolle i det samiske samfunnet og når det gjelder samiske interesser. Et høyt antall innsigelser knyttet til reindrift kan (med andre ord) signalisere reindriftenes viktighet både når det gjelder næringen, men også i et kulturelt og sosialt perspektiv for det samiske samfunnet. Det at hele 71% av alle innsigelser Sametinget har fremmet i en tiårsperiode omhandler reindrift, kan ikke minst indikere, om ikke stadfeste, at det er konflikter knyttet til arealbruk.

Innsigelser skal – som tidligere nevnt bare fremmes når det er absolutt nødvendig og det skal bare omfatte viktige konfliktsaker i planprosesser (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014, «Innledning», 5. avsnitt). Det betyr at 71% av det Sametinget anser for å være viktige konfliktsaker i planprosesser fra 2013-2023 omhandler reindrift (Sametinget, «Innsigelser 2013-2023»).

Et annet viktig spørsmål, er hvordan situasjonen for reindriften ville vært uten innsigelsesordningen. Det at innsigelsesadgangen er benyttet i den graden den er, kan sees på som et tegn på at innsigelsesordningen har en viktig funksjon, nemlig å (i denne sammenheng) sikre reindriftenes hensyn i arealplanlegging. I lengre utstrekning kan det også tyde på at Sametinget er aktive i sin rolle med å ivareta reindriftenes rettigheter og at det fortsatt er en vei å gå, når det gjelder integrering av samiske hensyn i arealplanlegging.

Tallene kan illustrere hvordan moderne utvikling og tradisjonelle livsformer kommer i konflikt, da alle sakene som er knyttet til reindrift på en eller annen måte også knytter seg til areal og hvordan areal skal brukes, i konflikt mellom å bevare en tradisjonell livsform, eller

for å styrke moderne utvikling. Konfliktene i innsigelsessaker skal så langt det lar seg gjøre, løses lokalt. Plan- og bygningsloven og Regjeringens rundskriv angir ikke noe spesifikt om hvordan de skal løses annet enn gjennom meklinger, som er en dialogform. På bakgrunn av dette kan man tolke det dithen at fram til innsigelser sees på som uløselige lokalt, er de agonismer som krever tid og dialog for å løses (Pløger, 2004, s. 71).

7.3.1 Nord Gondol

Innsigelsessaken, som omhandler detaljreguleringen til Nord Gondol er en konflikt som fremstår som både uoversiktlig og omfattende, basert på Sametingets dokumentasjon av prosessen. Detaljreguleringen fikk innsigelser av tre forskjellige innsigelsesmyndigheter og gjelder ikke oppfylte konsesjonsvilkår og negative konsekvenser for reindrifta. I tillegg til innsigelsene mottok detaljreguleringen innspill knyttet til naturmangfold fra en privatperson bosatt i det aktuelle området (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»). På bakgrunn av dette kan man si at konflikten omhandler turisme og økonomisk utvikling versus reindrift og urfolksrettigheter, i tillegg til elementet om naturmangfold hensynet privatpersonen påpeker. Dersom utgangspunktet er at konflikten har to sider, kan en si at privatpersonen, som basert på naturmangfold er imot detaljreguleringen, plasserer seg på samme side som innsigelsesmyndighetene i denne saken. Partene i konflikten er med andre ord tiltakshaver for prosjektet Nord Gondol og Vefsn kommune på ene siden og Statsforvalteren i Nordland, Sametinget (m/reinbeitedistriktet i området), Nordland fylkeskommune og privatpersonen bosatt i området på den andre siden (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»).

Dokumentene i denne saken avslører også et regulatorisk bakteppe, der det fra begge sider i saken påpekes mangler i prosessen knyttet til blant annet innsigelser, konsesjoner, konsultasjoner og habilitet. Nord Gondol ønsker naturligvis å få i gang prosjektet med tanke på økonomiske hensyn, slik det er naturlig en tiltakshaver gjør. Vefsn kommune mener Nord Gondol er en stor sak for Vefsn samfunnet og ønsker på bakgrunn av dette prosjektet velkommen. I en konsultasjon med reinbeitedistriktet kom det frem at kommunen er majoritetsaksjonær i selskapet Nord Gondol AS, noe som selvsagt kan forklare Vefsn kommunes interesse i prosjektet og detaljreguleringen. Statsforvalteren i Nordland er i denne saken en myndighet med innsigelsesadgang med tanke på reindriftsmessige hensyn. Innsigelsen omhandler den helhetlige belastningen for reindrifta. Sametingets interesse er i denne saken å ivareta reindriftas rettigheter og innsigelsen gjelder konsesjonsvilkår, som ikke oppfylles, at reguleringen er i strid med arealplanen og at konsekvensene av prosjektet er

uavklarte. Nordland fylkeskommune synes å ha fremmet innsigelse basert på forpliktelsen til å sikre regionale og nasjonale interesser og det formelle kravet til konsultasjoner i både Sameloven (1989) og Plan og bygningsloven (2008). Innsigelsen påpeker, slik som Sametinget innsigelse, at konsesjonsvilkårene ikke er oppfylt. Privatpersonens interesse i denne konflikten er som sagt naturmangfold og kultur, men bortsett fra det kan en se for seg at et inngrep med bygging og mer, er noe som ikke sees på som ønskelig i hans nabolag, noe som også signaliseres i innsigelsen (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»).

Privatpersonen skriver i sitt innspill at gondolbanen vil forringe det kulturhistoriske og naturmangfoldet i området og at mange av beboerne i nærområdet er negative til plasseringen av basestasjonen (i Mosjøen Sentrum). Innspillet kritiserer også konsekvensutredningen på at den er mangelfull med tanke på naturmangfold og kulturarv. Privatpersonen mener at en stor del av lokalsamfunnet er negative til prosjektet, mens kommunen mener at prosjektet er viktig for «Vefsn-samfunnet». Det finnes ingen enkel måte å undersøke hvilken påstand, som er nærmest sannheten, men begge sider forsøker i hvert fall å legitimere egne synspunkter. At kommunen mener prosjektet er viktig for «Vefsn-samfunnet» kan være en uheldig formulering, da reinbeitedistriktet, som en del av samfunnet i Vefsn, ifølge dokumentasjon fra prosessen, er imot prosjektet (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»). Prosjektet kan ikke på bakgrunn av dette, sies å være viktig for **hele** "Vefsn-samfunnet».

Vefsn kommune og tiltakshavers argumentasjon baserer seg på at prosjektet er en stor sak for Vefsn-samfunnet, selskapet og deres samarbeidspartnere. De skriver at de er avhengige av forutsigbar fremdrift og håper derfor at innsigelsene avklares og synliggjøres. Kommunen anmoder med andre ord om at innsigelsene skal trekkes, slik at et selskap de har store eierinteresser i, skal få forutsigbar fremdrift. Kommunens interesse i detaljreguleringen sammenfaller dermed i stor grad i et selskap de selv eier majoritetsaksjene i. Kommunen mener også at Sametingets innsigelse gjelder konsesjonssak knyttet til Øyfyellet Vindkraftanlegg og at begrunnelseskravet til innsigelser dermed ikke er tilfredsstillt (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»).

Sametinget ber i sin innsigelse om avklaringer i forhold til den fremtidige situasjonen i forhold til reinflytting og reindriften i området generelt, fordi infrastruktur til gondolanlegget og vindkraftverket vil bli sammenhengende. I innsigelsen står det i tillegg, at de ikke mener at det er forsvarlig å igangsette ytterligere tiltak som kan forverre situasjonen for reindriften, før vindkraftverkets forhold til reindriften avklares. Innsigelsen gjelder tydelig vindkraftanlegget

også, men det synes å være sammenhengen mellom vindkraftanlegget og gondolanlegget, innsigelsen hovedsakelig påpeker bekymringer for, altså ikke infrastrukturen mellom dem (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»). Det er nærliggende å trekke paralleller mellom denne bekymringen og Fosen-saken, der vindmøllene ble satt opp uten at slike avklaringer ble gjort i forkant. Når vindmøllene er satt opp er det forsent å påpeke lovmessige mangler eller utfordringer inngrepet skaper: Da står vindmøllene der allerede.

Vefsn kommunes uttalelse om at innsigelsen er begrunnet i et føre-var-prinsipp, kan med andre ord stemme godt. Etter mekling er ikke kommunen fornøyd med hvordan deres argumentasjon fremstilles i møterefateret og at det er formelle feil i referatet. De påpeker samtidig at konsekvensutredningen er godkjent av alle parter. I eposten påpeker de at blant annet at feil i referatet om antall representanter fra Sametingets administrasjon, som deltakere i meklingen, noe kommunen ønsker å få rettet, at Nordland fylkeskommune var tilhørere, da de har trukket innsigelsen og at de vil ha med i referatet at kommunen har en aktiv rolle som problemløser og at de har en løsningsorientert holdning.

Det nest siste punktet i brevet er «*I sjette avsnitt er ordet «vil» benyttet to ganger (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»)*». Det er selvsagt en fordel å ha riktig informasjon nedtegnet i et møterefaterat, men også dette kan ses i ulike perspektiver. På den ene siden kan kommunens fokus på nøyaktighet, når det gjelder møterefateratet, tyde på at de ønsker struktur og at prosessen skal gå riktig for seg. På en annen side kan fokuset på om det var tre eller fire til stede fra Sametinget og om ordet «vil» uheldigvis er brukt to ganger i en setning tyde på et forsøk på distrahering. Distrahering ifølge Forester (1982, s. 73) kan vise seg som distraksjon fra det viktige en sak, eller fokus på noe helt annet. I dette tilfellet, legges hovedfokuset på ordlyd og skrivefeil, fremfor konsekvensene detaljreguleringen vil kunne gi reindrifta, altså det saken og meklingen egentlig handler om.

Statsforvalteren i Nordland gir etter mekling et forslag på løsning til egen innsigelse, som omfatter at adkomstveg tas ut av planen og at reinbeitedistriktet inviteres til å gi innspill til skilting som skal bidra til at de som beveger seg i området tar hensyn til reindrifta, samt at de skal få muligheten til å endre skilting dersom det er nødvendig. Kommunen endrer ordlyden i forslaget til at forslag om infoskilt om reindrift og annen beitebruk, skal legges frem til faglagene og at forslag til endringer skal følges så langt det passer (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»).

Nok en gang viser kommunen sitt syn for detaljer, denne gangen når det gjelder Statsforvalterens ordlyd i forslaget. Innspill og forslag fra faglagene skal følges, så langt det passer, hva enn det betyr. Statsforvalterens forslag innebar at faglagene skulle få mulighet til å endre skiltene dersom det var nødvendig, så ordlyden er ikke veldig ulik i de to formuleringene. Hvorfor akkurat denne endringen i formuleringen var viktig for kommunen, er vanskelig å si sikkert, men det vanskeliggjør i hvert fall distriktets påvirkning til å endre skiltene ved behov.

I Vefsn kommunes arealplan er området på Øyfjellet detaljreguleringen gjelder, avsatt til LNFR-område, altså er detaljreguleringen ifølge Sametinget, i strid med gjeldende arealplan. Slik jeg tidligere har skrevet er det i utgangspunktet byggeforbud i LNFR-områder, med mindre det gjelder byggetiltak til landbruks- og reindriftsformål, eller spredt bolig og hyttebebyggelse. Dersom unntakene skal gjelde skal dette være spesifisert i planbestemmelsene til kommuneplanens arealdel. Det finnes ingen bestemmelser i arealplanen, som tyder på at planen tillater en gondolbane med tilhørende «*opplevelsesbasert turisme*anlegg».

Sametingets argumentasjon baserer seg i stor grad på det samme gjennom hele prosessen, at det ikke er forsvarlig å igangsette ytterligere inngrep som kan forverre reindriftas situasjon sett i sammenheng med vindkraftanlegget på Øyfjellet. Vefsn kommune påpeker at Sametinget ikke har endret sitt ståsted i saken og at argumentasjonen er den samme (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»). Dette er, ut fra det jeg kan se i dokumentasjonen, sant. Basert på overnevnte påstander og saken samlet sett, ser det ut til at kommunikasjonen i denne prosessen er mangelfull. Kommunens påstand om at Sametinget ikke har endret sitt ståsted i saken og at argumentasjonen er den samme, kan tyde på frustrasjon over sakens fremgang og eventuelt en manglende konsultasjonsprosess. En grundig og god konsultasjonsprosess med reindrifta, Sametinget og/eller reinbeitedistrikt, kunne ha belyst bakgrunn og begrunnelse for innsigelsen på et mye tidligere punkt i prosessen. Det er mulig at det heller ikke ville blitt fremmet noen innsigelse dersom involveringen av berørte interesser var blitt gjort på en tilfredsstillende måte.

I møtereferat fra mekling fastholder Sametinget at tiltaket vil forverre en allerede vanskelig situasjon for reindrifta (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»). Dersom konsekvensutredning og Sametingets egen vurdering, som samiske interessers talerør, tilsier at prosjektet vil ha store, kumulative, konsekvenser for reindrifta, er det vel således naturlig å fastholde denne

argumentasjonen. Det at Sametinget derimot ikke ser noen konkrete løsninger, på bakgrunn av at situasjonen er for uavklart under meklingen, er nok et eksempel på manglende kommunikasjon. På dette punktet i prosessen burde konsekvensutredninger og annen informasjon fra tiltakshaver/kommune ha belyst uavklarte situasjoner. Samtidig er det de kumulative konsekvensene, altså gondolbanen i sammenheng med vindkraftanlegget, noe som gjør situasjonen for reindrifta uavklart.

Både Statsforvalteren i Nordland og Sametinget mener at konsultasjonsplikt ikke er fulgt, da kommunen svarer at en konsultasjon ble stoppet, fordi reinbeitedistriktet stilte spørsmål ved kommunens habilitet. Habilitetsspørsmålene gjaldt kommunaldirektøren, som etter kommunens syn ikke har forbindelser til Nord-Gondol AS, samt at habilitetsregler ikke gjelder kommunalt ansatte. *«Kommunaldirektøren har heller ikke særlige forbindelser med Nord-Gondol prosjektet utover at han har valgt styremedlemmer til selskapet (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»)*. Som tidligere nevnt er også kommunen majoritetsaksjonærer i selskapet Nord-Gondol AS. *«I rettslig forstand vil «inhabilitet», eller «ugildhet» som betyr det samme, innebære at det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til en persons upartiskhet (Tvester, 2023)»*.

Uten juridisk kompetanse vil jeg ikke gå dypt inn dette, men fra et skjønnsmessig perspektiv kan det være rasjonelt å tenke at tilliten til kommunaldirektør og Vefsn kommune kan betviles, da det faktum at kommunen har en egeninteresse i saken, betyr at habilitetsforholdene kan tyde på at det i saken er falske forsikringer om nøytralitet (i denne studiens teoretiske ramme), da kommunaldirektør både har valgt styremedlemmer til selskapet og er majoritetsaksjonærer. Ifølge Forester (1982), kan dette være et forsøk på å få tillit og samtykke (til detaljreguleringen) gjennom å hevde nøytralitet.

Et teoretisk utgangspunkt er at alle arealkonflikter har potensiale til å gå fra konflikt til samarbeid. I denne saken virker det særlig utfordrende at konsekvensutredningen har to ulike alternativer for mulige konsekvenser for reindrifta, noe som ser ut til at det er vanskelig å gå i dialog over de faktiske, reelle problemstillingene. I praksis er konflikten rettet både mot små detaljer, konsekvensutredningen, habilitet, og andre formelle elementer. Optimalt sett burde dialogene omhandle detaljreguleringen og konsekvensene den kan ha for reindrifta, for å deretter adressere alternative løsninger begge parter kan akseptere. En av meklingene er digital og det er mulig at også dette kan problematiseres. I en konfliktfylt prosess kan det argumenteres for at fysisk oppmøte bør etterstrebes, da digitale løsninger har sine

utfordringer. Et fysisk oppmøte krever naturligvis mer tid og ressurser, men konsekvensene av å gjøre meklinger digitalt i en allerede konfliktfylt prosess, kan være at konflikten ikke løses. Mye av kommunikasjon skjer ikke bare gjennom ord, men kroppsspråk, øyekontakt og ansiktsuttrykk, noe som er vanskeligere å tolke i et digitalt møte. Meklerens rolle kan også påvirkes av dette, da det gjør det vanskeligere å lese situasjonen og agere passende. Det er nærliggende å tro at et fysisk oppmøte kunne hatt positiv effekt på tilliten mellom partene, som blant annet i habilitetsspørsmålet, der tillit synes å ha vært fraværende.

Fra dokumentasjonen i denne saken kan en se at det settes korte frister for svar om møter og lignende. Kommunen skriver til reinbeitedistriktet at «(..) *prosessen allerede er i gang og at de ikke bør trenge så mye tid til forberedelse, da første møte allerede er gjennomført* (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»). Korte tidsfrister kan ha betydning for muligheten til deltakelse og medvirkning generelt. Når det gjelder reindrift som næring, er det en ytterligere risiko for manglende mulighet til å delta. Reindrift styres av andre faktorer, enn klokka, ulikt hvordan tiden styrer arbeidslivet ellers i det moderne samfunn. Det er vær og vind som avgjør en reindriftsutøvers arbeidshverdag: For eksempel styres reinflytting av værforhold. Sterk vind eller kraftig snøfall, kan gjøre det umulig å flytte rein over lange distanser til planlagt tid. I praksis betyr det at reindriftsutøvere kontinuerlig, det vil si daglig, må legge opp dagen etter blant annet værforhold. Dette kan vanskeliggjøre mulighetene til deltakelse og annen medvirkning, noe som forverres med korte tidsfrister til møter. I en konflikt vil det være uheldig om en part ikke har mulighet til å møte til dialog, eller om de har hatt lite mulighet til å forberede seg. Til tross for at kommunen skriver at de har forståelse for at de setter korte tidsfrister, tyder de korte tidsfristene på lite kunnskap om næringen de forsøker å komme i dialog med. Lengre tidsfrister eller å la reinbeitedistriktet foreslå tidspunkter som passer for møter, kunne vært eksempel på forståelse for reindriftas virke.

Kommunen uttaler i løpet av prosessen at dagens bruk av Øyfjellet skjer uten konflikt med reindrifta, noe kommunen ønsker skal fortsette (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»). Dette (dersom utsagnet er «*sant i forhold til den objektive verden, normativt riktig i forhold til vår felles sosiale verden, og at vi er sannferdige med henblikk på vår subjektive verden* (Aakvaag, 2008, s. 175)», (altså at kommunen er ærlige), åpner for muligheten til samarbeid i stedet for konflikt. Slik Forester (2021, s. 38) skriver, er det i møte mellom motstridende interesser, skepsis til løsninger i form av dialog og meklung. Men en intensjon om å unngå konflikt, er et godt utgangspunkt for å gå fra konflikt til samarbeid.

«Too often, when many of us face differences of values or religion, culture or class, race or gender, a deceptively simple realism seems to blind us by suggesting, "No, we can't really act together with them; they'll never listen; they'll never talk to us about the real issues here"».

I konsultasjonen med distriktet ønsker møtefasilitator at det skal gjøres en kort introduksjon om reindriftens arbeidsmetoder, fordi hen ikke er godt kjent med næringens utfordringer. Som jeg tidligere har skrevet, er å forstå konfliktene et godt utgangspunkt for å kunne løse dem. Et ønske om å forstå reindriftnæringens utfordringer er for det første en god metode for å få forståelse for hvordan næringens struktur er og hvorfor et slikt prosjekt kan ha store konsekvenser for den. For det andre, ved å dele kunnskap om næringen, åpner det for dialog om noe annet enn konfliktpunktene, slik som i saken i Sør-California. I den saken fokuserte de på andre ting, enn det de var grunnleggende uenige om og ga det et forsøk å undersøke mulige tema for samarbeid. Dette viser viktigheten av å holde dialogene gående og åpne, det kan gi partene grunnlag for positivt samarbeid på sikt.

I møtereferatet fra mekling runde to står det at *«Hensikten med meklingen er å ha dialog om de ulike interesser og gjøre forsøk på å komme til enighet om en planløsning som kommunen kan egengodkjenne (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»)*. Uttalelsen kommer fra Statsforvalteren i Nordland, som er mekler. Det er lovende at hensikten er forsøk på enighet, men det er selvsagt forskjell på hensikt og handling. Utsagnet gjør at konflikten, på dette punktet i prosessen, ser ut til å behandles som en agonisme, da hensikten er å komme til enighet gjennom dialog. I meklingene har for eksempel Sametinget 15 minutter for å redegjøre for reindriftas perspektiv, behov og bekymringer og hele meklingen er berammet til tre timer.

Agonismer tar tid å løse og må skje gjennom dialog, da kan 15 minutter av tre timer, gjennomført to ganger (to meklinger) virke noe optimistisk. Det kan objektivt sett virke svært utfordrende å skulle redegjøre for egen livsform og næring, samt et prosjekts eventuelle konsekvenser på tilsammen 30 minutter. Etter andre mekling blir partene enige om at saken skal oversendes Kommunal- og distriktsdepartementet for endelig avgjørelse, som tyder på at partene har gitt opp å komme til enighet. Det signaliserer at partene ikke er villige til å bruke mer tid på konflikten og ønsker å behandle konflikten som en antagonisme og ser heller at maktutøvelse skal styre endelig beslutning av saken. Agonismer tar som sagt tid å løse og som jeg har redegjort for over, så ser det ikke ut til at det har vært satt av tilstrekkelig med tid til å ha en reell mulighet for å komme til enighet. Saken er omfattende og går over lang tid, et

planvarsel sendes ut i midten av 2018 og et varsel om oppstart sendes i januar 2021 (Se kapittel 6.5 «Nord Gondol»). Det er ikke før i juli 2023 saken besluttet oversendt til departementet, men det er dialogene og meklingene det synes å være avsatt for lite tid til. Av møtoreferatet fremgår det at konklusjonen er at saken skal oversendes for endelig avgjørelse, men det opplyses ikke om det er partene eller mekler som tar denne avgjørelsen.

At Sametinget ikke ser ut til å synes at de kan bidra til å foreslå noen konkrete løsninger i saken, kan virke utfordrende. Slik løsningsforslag kunne for eksempel kunne vært å få avklaringer på de elementene Sametinget mener gjør situasjonen for uoversiktlig for reindrifta. Det er mulig mekler kunne bidratt mer på dette punktet, ved å foreslå at kommunen skaffer avklaringer eller lignende.

7.3.2 Joma gruver

I innsigelsessaken om Joma gruver, som omhandler en detaljreguleringsplan er formålet er å tilrettelegge for gruvedrift. I dokumentasjon fra prosessen ser saken innledningsvis omfattende ut, da det under offentlig høring og ettersyn kommer 11 innspill fra offentlige myndigheter i tillegg til to fra privatpersoner. Dersom man tar utgangspunkt i at det er innsigelsessaken som er konflikten, består den likevel ikke av så mange parter. Basert på dokumentasjon, ser det ut til at kun Sametinget fremmet innsigelse mot detaljreguleringen. Ifølge innsigelse vil gruvene ha størst negative konsekvenser for reindrifta, henholdsvis to distrikt som bruker området til alle årstidsbeitene bortsett fra vinterbeite. Det er altså både flyttleier, oppsamlingsområder og kalvingssted involvert (Se kapittel 6.6 «Joma gruver»). Dokumentene i denne saken er ikke like omfattende som i Nord Gondol saken, men på bakgrunn av at meklinger berammes i forbindelse med at innsigelsen fremmes, at det har vært dialogmøter med reinbeitedistrikt i forkant, later saken til å behandles som en agonisme. Det er riktig nok i tråd med innsigelsesordningen, altså formell saksgang i slike prosesser, noe som gjør at det er vanskelig å se for seg hvordan partene ville ha behandlet konfliktene uten krav fra gjeldende lovverk og lignende.

Partene i konflikten er på den ene siden, Joma gruver som er tiltakshaver. Interessen deres mener jeg kan beskrives som hovedsakelig økonomisk. Røyrvik kommune ønsker detaljreguleringen, da de mener det er særlig viktig å utnytte forekomsten av mineraler sett i lys av det grønne skiftet, samt å skape nye arbeidsplasser i kommunen. Mineralutnyttelse er selvsagt viktig, men gruvedrift er også kjent for betydelige negative konsekvenser på miljøet, som forurensning på vannveier, ødeleggelse av natur og forstyrrelser på lokale økosystem.

Motparten i konflikten er Sametinget, med reinbeitedistrikt som er bekymret for de negative konsekvensene gruvedriften kan ha på reindriften. Naturvernforbundet melder sin støtte til reindriftsinteressene i sin uttalelse i forbindelse med offentlig høring og ettersyn. I den skriver de at reindriften over lang tid har vært den tapende parten og henviser til Fosen-dommen som henviser til rettigheter til tradisjonelle beiteområder, tross samfunnets økonomiske gevinst i å gjøre arealinngrep. De fraråder å vedta planforslaget før distriktet kan godta planen (Se kapittel 6.6 «Joma gruver»). Naturverninteresser viser seg, slik jeg tidligere har skrevet, i mange tilfeller å overlapse med samiske interesser. Dette har ofte med samisk evighetsperspektiv og naturvern å gjøre, de baserer seg på omtrentlig det samme. Konflikten kan sies å gjelde bevaring av urfolksinteresser og av reindriften versus økonomisk utvikling og det grønne skiftet.

Trøndelag fylkeskommune anmoder kommunen om å gå i dialog med reinbeitedistrikt, noe som blir tatt til følge. Saken har gjennomgående mange dialogprosesser gående, av konsekvensutredningen kommer det blant annet frem at Joma gruver har hatt fem dialogmøter med reinbeitedistriktet før konsekvensutredningen ble utarbeidet. I mailkorrespondanse mellom kommunen og Sametinget, fremkommer det at Røyrvik kommune har hatt et dialogmøte med reinbeitedistriktet. Møtereferatet viser likevel at ingen representanter fra distriktet var til stede, kun Multiconsult og Røyrvik kommune var til stede under møtet (Se kapittel 6.6 «Joma gruver»). Det er i beste fall kreativt å kalle et møte mellom et konsulentfirma og kommunen for konsultasjon (dialogmøte) med reindriften. Basert på Forester (1982, s. 71) skriver om feilinformasjon, kan dette virke som en hevdelse av legitimitet gjennom feil fremstilling av fakta. Et dialogmøte med reindriften, uten at reindriften er representert i møtet, er vanskelig å tolke eller definere, men er interessant i denne studiens rammeverk. Det kan selvsagt være en tilfeldig skrivefeil eller lignende, men dersom dialogmøtene som beskrives i konsekvensutredningen – mot formodning – skulle være gjennomført på samme måte, vil ikke konsultasjonsplikten være oppfylt.

Sametinget uttaler under meklinger at de ikke mener konsultasjonsplikt er fulgt og at det er kritikkverdig. Kommunen mener selv at de har fulgt konsultasjonsplikten (Se kapittel 6.6 «Joma gruver»). Konsultasjonsplikt, i henhold til sameloven (§§ 4-1 – 4-10), sier ikke noe om antall konsultasjoner for at plikten skal være fulgt. Dette kan gjøre det utfordrende for både kommuner og samiske interesser, da det er vanskelig å si om konsultasjonsplikt er fulgt eller ikke. Det kan også være et eksempel på falske løfter, slik Forester (1982, s. 71) beskriver det, konsultasjoner med reindriften (uten reindriften), som ikke påvirker noen beslutninger.

Kommunen forteller i meklingen at de har økonomiske utfordringen og at de derfor vil legge til rette for industri og næring i kommunen. Det er forståelig at en kommune ønsker å styrke økonomiske forhold og at de vil tilrettelegge for industri og næring. Det er derimot utfordrende å se på kortsiktig økonomisk gevinst, som god argumentasjon for arealinngrep med konsekvenser for en næring som reindrifta, som har et evighetsperspektiv og også sysselsetter mennesker og bidrar til å ta vare på naturen. Uten at kommunen direkte sier at gruvene er samfunnsnyttige, kan det tyde på en hevdelse av legitimitet av detaljregulering, på bakgrunn av at den er «samfunnsnyttig». Veier økonomisk utvikling ved hjelp av industri og næring opp for de negative konsekvensene for reindrifta?

Distriktet mener det er kritikkverdig at viktige flyttleier i det berørte området ikke nevnes i planforslaget. I denne saken er det de som kritiserer konsekvensutredningen for en snever beskrivelse av geografien og mangelen på redegjørelse av kumulative konsekvenser. Det later til at reinbeitedistriktet mener at kunnskapen her er feilrepresentert. De stiller spørsmål ved metoden som er brukt til å utarbeide konsekvensutredningen og om den er egnet til reindrift (Se kapittel 6.6 «Joma gruver»). Joma gruver svarer på spørsmålet ved å si at de har brukt standard metodikk. Det er lite hensiktsfullt i et konfliktløsende perspektiv, å velge å ikke svare på det faktiske spørsmålet, som er om metoden egner seg for reindrift. Feilinformasjon, slik Forester (1982, s. 71) beskriver det, kan være å påtvinge en bestemt løsning på et problem, uten å adressere dets underliggende årsaker. Dersom hensikten er å løse en konflikt, altså å komme til enighet, ville å imøtegå denne bekymringen, kunne ha ført til et godt utgangspunkt for konfliktløsning. Derimot kan det se ut til at Joma gruver ikke ønsker å redegjøre for anvendt metode. Dersom konflikter behandles som agonismer, forutsetter det at man anerkjenner og respekterer motpartens meninger. Det er vanskelig å se på denne måten å møte på bekymringer som brobygging, da reinbeitedistriktets bekymring ikke anerkjennes og lyttes til.

Distriktet foreslår at Protect Sápmi (en stiftelse som arbeider for samiske interesser og blant annet har kompetanse til å utarbeide reindrifsfaglige konsekvensutredninger) skal utarbeide ny konsekvens utredning, noe Joma gruver avviser. Joma gruver ønsker å finne en felles konsulent til å utarbeide ny konsekvensutredning gjennom dialog med distriktet (Se kapittel 6.6 «Joma gruver»). Det er et brobyggende tiltak å gå med på å finne en konsulent det råder felles enighet om, til å utarbeide ny konsekvensanalyse, slik distriktet vil. Det finnes derimot ingen informasjon om at dette ble gjort, bare at det ble uttalt at de hadde som hensikt å gjøre det. Dersom det ikke ble gjort, slik det kan se ut til i dokumentasjonen, kan det ganske enkelt

være en falsk forsikring, en taktikk som gir inntrykk av åpenhet og velvilje uten at den fører til noe, ifølge Forester (1982, s.71).

Sametinget mener at de avbøtende tiltakene som presenteres baseres på avtaler og dialoger som skal skje i fremtiden, med andre ord ikke noe konkret som gjelder for dagens situasjon. For å løse denne bekymringen kunne ordlyd i de avbøtende tiltakene blitt endret, slik at avtalene og dialogene ble fremskyndet. Det foreslås ikke av verken mekler, tiltakshaver eller av kommunen (Se kapittel 6.6 «Joma gruver»).

Veien fra konflikt til samarbeid i denne konflikten kan ligge i å øke frekvensen og kvaliteten av dialoger. Dialogene bærer preg av manglende enighet og utfordringer med å finne et felles grunnlag, det gjelder både i dialogene generelt, men også om for eksempel konsekvensutredningen og de avbøtende tiltakene. Det råder ingen enighet om kunnskapsgrunnlaget i denne saken. Sametinget og reinbeitedistriktet uttrykker bekymring for at den vitenskapelige og tradisjonelle kunnskapen om reindrift og områdets økologi ikke er korrekt representert i konsekvensutredningen. Kommunen mener planen vurderes som forsvarlig å vedta og at det er tillit til kunnskapsgrunnlaget. De understreker i samme sammenheng at de verdsetter reindriftsnæringen, ønsker å ivareta den og at de derfor har forsøkt å skaffe et ordentlig kunnskapsgrunnlag. Dette signaliserer at kommunen selv har tillit til kunnskapsgrunnlaget. Ifølge dokumentasjon i saken, så har de samiske reindriftsinteressene ikke det og det uttrykkes ettertrykkelig (Se kapittel 6.6 «Joma gruver»).

Det finnes optimisme og potensiale til samarbeid i kommunens uttalelse om at de verdsetter næringen og at de ønsker å ivareta den. Men det er åpenbart at det kreves mer enn appellerende ord, for å komme til enighet og løsning. En konsekvensutredning bør kunne beskrive hvordan gruvedriften kan påvirke reindriften, med et særlig fokus på flyttleier og kalvingsområder. Kumulative konsekvenser og reinutøverenes egen kunnskap bør også inkluderes, i det som danner et kunnskapsgrunnlag for prosjektet.

De avbøtende tiltakene kunne ha vært nedtegnet i en detaljert plan, som for eksempel begrensinger i gruvedriften i sensitive perioder og tekniske løsninger for å minimere støy og andre forstyrrelser. Kompensasjonsordninger, som gjelder både kortsiktige og langsiktige tap, kunne ha dempet konfliktnivået. Det ligger også noe i at partene ikke stiller på like premisser, nødvendig juridisk og administrativ støtte er nødvendig for å forstå konsekvensene av

planforslaget og for å kunne delta effektivt i mekling og mer. Distriktet forteller i en konsultasjon at de ikke har midler til å ha noen administrasjon som kan ta seg av slike saker.

7.4 Fellestrekk fra intervjuene

I dette underkapittelet analyseres fellestrekk fra intervjuene, som er «*Kommunikasjon og språk*», «*Ressurser og rettigheter*», «*Kunnskap*» og «*Hensyn og tillit*».

7.4.1 Kommunikasjon og språk i et analytisk perspektiv

Informantene har varierende erfaring med refleksjoner rundt språk og kommunikasjon i arealkonflikter. Informant 2 (Byråkraten) og 6 (Toppbyråkraten), mener begge at kommunikasjon og dialog for det meste fungerer godt i planprosesser, selv om begge er enige i at dialogen kan skjære seg og at det må jobbes noe med reelle dialoger. Deres erfaring med arealkonflikter er på et profesjonelt plan, altså som byråkrater. Dette kan bidra til å forklare at deres erfaring med kommunikasjon og dialog er bedre enn for de resterende informantene. I profesjonell sammenheng vil naturligvis ikke konfliktene direkte påvirke verken deres livsform, kultur eller næring.

De fire andre informantene har dårlige erfaringer med kommunikasjon i planprosesser som berører reindrifta. Informant 1 (Politiker 1) sier for eksempel at det kan være vanskelig å komme i dialog med Sametinget og reindrifta. Det er selvsagt viktig at alle parter i en konflikt som skal løses, stiller seg disponible til dialog. Slik jeg tidligere har skrevet består Sametingets arealkontor av fire ansatte. Etter kontakt med Sametinget, har jeg fått informasjon om at antall arealsaker varierer fra år til år. Sametinget får inn rundt 3000 nye arealsaker per år. Areal sakene har et stort spenn, alt fra store vindkraftanlegg til dispensasjon for oppsett av ny garasje. Samlet sett kan få ansatte og mange arealsaker bety omfattende arbeid fordelt på få ansatte.

Fra intervjusammendragene kan man se at informant 2 (Byråkraten), informant 3 (Politiker 2), informant 4 (Reineieren) og informant 5 (Distriktslederen) forteller at reindrifta/reinbeitedistrikt overleses med arealsaker og administrativt arbeid. Informant 3 (Politiker 2) forteller i tillegg at det er cirka en arealsak i uka i de særlig pressede områdene (der det foregår mye utbygging og andre arealinngrep). Dersom distriktene i de særlige pressede områdene mottar cirka en arealsak i uka, i tillegg til sitt daglige virke som reindrifutøvere, er det krevende. Deltakelsen i arealprosessene kan også påvirkes av

værforhold og lignende, det kan være en mulig en forklaring på hvorfor det i så fall oppleves vanskelig å komme i dialog med reindrifta.

Informant 1 (Politiker 1) mener at formelle møter med reindrifta fungerer dårlig, noe informant 5 (Distriktslederen) for så vidt er enig i og forteller at det er vanskelig å kommunisere i slike møter når reineiere ikke «(..) *har peiling på hva begrep som ordinær medvirkning, kommuneplanens arealdel, detaljregulering, konsekvensutredning og overordna plan betyr* (Informant 5 (Distriktslederen)». Dette kan være eksempel på det Forester (1982, s. 73) kaller for et komplisert og byråkratisk språk som forvirrer motparten. Dette kan føre til at reineierne føler seg utestengt fra beslutningsprosessen, fordi de ikke forstår det byråkratiske språket. Det kan med andre ord hindre medvirkning og eventuelt samarbeid.

Det samme kan sies om at all kommunikasjon foregår på norsk, mens reineieres morsmål er samisk. Det er vanlig praksis at offentlig kommunikasjon i Norge foregår på norsk, hvor majoritetsspråket er norsk, selv om også samisk er et offisielt språk i Norge (Sameloven, 1989, kapittel 3). Slik informant 5 (Distriktslederen) forteller, er reindrift og naturforhold vanskelig å oversette fra samisk til norsk, da norsk er et lite beskrivende språk (når det gjelder praktiske forhold i reindriften, min tilføyelse). Samisk, på sin side, for eksempel over 300 ord for snø. Det er et utfordrende element at reindriftsutøvere ikke føler at de forstår det byråkratiske språket i slike prosesser, men det kan på samme måte problematiseres at motparten ikke forstår det reindriftsfaglige på grunn av blant annet språk.

7.4.2 Ressurser og rettigheter i et analytisk perspektiv

Samtlige informanter er enige om at reindrifta er en ressurs. Informant 1 (Politiker 1), mener det er for mange reinsdyr og at det brukes for mye areal. Informant 2 (Byråkraten), har forståelse for at kommunen trenger arealer til utvikling og vekst. Informant 6 (Toppbyråkraten) stiller spørsmål om hvor mye areal og reinsdyr reindrifta må ha for å være en kulturbærer og drive en næring. Disse perspektivene beveger seg innfor noe av det mest essensielle i arealkonfliktene, nemlig hvordan de ulike interessene skal ivaretas og balanseres. Selv om det er enighet om at reindrift er verdifullt, er det tydelig at det eksisterer spenninger knyttet til arealbruk og antall reinsdyr, fordi det er knyttet til økonomiske forhold i lokalsamfunnet.

Informant 2 (Byråkraten), tror at arealkonflikter kunne vært unngått dersom det ble satt av mer ressurser til tidlig deltakelse i planprosessene. Informant 3 (Politiker 2), mener

Sametinget ikke har tilstrekkelig med ressurser til å hjelpe distriktene i arealprosesser og at distriktene må gi seg i arealsaker på grunn av økonomiske forhold. Dette styrker bildet av at Sametinget og reinbeitedistriktene ikke har ressurser til å stå i lange og komplekse prosesser, slik jeg har skrevet om flere ganger i dette kapittelet.

Informant 3 (Politiker 2) mener at store aktører med pengemakt har en lett jobb i å overkjøre samiske interesser. Informant 4 (Reineieren) forteller om en arealsak hens distrikt brukte alle ressursene sine på å kjempe mot et arealinngrep, men at de likevel tapte. Disse utsagnene bringer frem et annet sentralt tema, maktbalansen mellom økonomisk sterke aktører og reindrifta. Det er en klassisk problemstilling at økonomiske ressurser kan påvirke beslutningsprosesser mer enn kultur og tradisjon. Informant 4 (Reineieren) sin beskrivelse bringer dessuten frem de emosjonelle og sosiale kostnadene hens distrikt og familie har båret i et forsøk på å forsvare næringen og livsformen. Det underbygger også informant 3 (Politiker 2)s perspektiv på at pengemakt overkjører reindriftas interesser. Flere av informantene har gode erfaringer med NRLs arealenhet og Protect Sápmi.

7.4.3 Kunnskap i et analytisk perspektiv

Informant 1 (Politiker 1) mener at lokalkunnskap for sjelden vektlegges i planprosesser. Informant 2 (Byråkraten) har opplevd at det er lite kunnskap om reindrift i større energiutbygginger. Informant 3 (Politiker 2) mener at konsekvensutredninger er for dårlige og at de utarbeides uten reindriftsfaglig kompetanse, samt at metodene som benyttes ikke tar høyde for kumulative konsekvenser. Hen har også opplevd at konsekvenser fremstilles feilaktige, slik at distriktene ikke forstår reelle konsekvenser. Dette kan være et eksempel på det Forester (1982, s. 73) kaller feilrepresentert kunnskap. I dette tilfellet er det konsekvensutredninger, som informant (3) ikke har tillit til og som hen mener fremstiller konsekvensene på en feilaktig måte. Informant 4 (Reineieren) har også lignende erfaringer, som for eksempel at en konsekvensutredning betalt av tiltakshaver viste at forslaget ikke ville ha betydelige konsekvenser for reindrifta, noe distriktet var uenige i. I etterkant mener informant 4 (Reineieren) at en konsekvensutredning utarbeidet av en upartisk konsulent viste at distriktets bekymringer derimot stemte. Informantenes utsagn illustrerer problemstillingen om hvordan kunnskap skal brukes i beslutningsprosesser og hvordan kunnskap kan misbrukes.

Samtlige informanter er enige i at kunnskapsgrunnlaget om reindrifta må forbedres, det gjelder også kunnskap om en reindriftsutøvers hverdag.

7.4.4 Hensyn og tillit i et analytisk perspektiv

Informant 1 (Politiker 1) og informant 6 (Toppbyråkraten), er opptatte av en gjensidig forståelse. Offentlige myndigheter må ta hensyn til (og ifølge informant 6, Toppbyråkraten, gjør de det) til reindriftas interesser og arbeidshverdag og reindriften må tåle noen inngrep. Informant 6 (Toppbyråkraten) sier at «*Dersom riving av alt er den eneste seieren, da blir det vanskelig*». Pløger (2004, s. 71) beskriver antagonistiske konflikter, der kun total seier eller krig alternative løsninger. «*Riving*» i dette tilfellet gjelder vindmøller. Under demonstrasjonene i Fosen-saken, fremkom det at demonstrantene sterk oppfordret til at vindmøllene skulle rives (Senel, Ballovara, Aslaksen & Myrskog, 2023). Slik jeg tolker Informant 6 (Toppbyråkraten) kan konflikter bli antagonistiske, dersom alternative løsninger i slike arealkonflikter er total seier eller krig. Resterende informanter ønsker at det skal tas mer hensyn til reindriften situasjon og hvor store konsekvenser arealinngrep har for næringen. Informant 4 (Reineieren) opplever ikke at offentlige myndigheter har forståelse for det.

Det komplekse spørsmålet om hvordan reindriften interesser skal ivaretas i møte med andre samfunnsmessige utfordringer belyses godt av informantene i avsnittet over. Informantene skisserer ulike perspektiv og holdninger til hvordan interessene skal balanseres. Informant 6 (Toppbyråkraten) utsagn kan signalisere de profesjonelle erfaringene informant har med i sitt virke, der komplette seire sjelden er mulige. Samlet sett gir de forskjellige perspektivene et representativt bilde av spenningen mellom utvikling og ivaretagelse av reindriften interesser, slik spenningene viser seg i praksis.

7.5 En samlet drøfting av konfliktenes dynamikk

I arealkonfliktene beskrevet i kapittel 6 «*Funn*», kan det tyde på at samtlige konflikter handler om reindrift som tradisjonell livsform og næring, versus økonomisk utvikling. Konfliktene behandles som agonismer, i den forstand at det gjøres formelle forsøk på dialog før de løses eller de oversendes til Kommunal- og distriktsdepartementet for endelig avgjørelse. Dialogene består av uformell kommunikasjon, konsultasjoner og meklinger. I sakene «*Detaljregulering Rosta – Lille Rostavatn*», «*Nord Gondol*», «*Joma Gruver*», samt fra intervju, er konsekvensutredningene et av de mest gjennomgående konfliktpunktene.

I noen av sakene er det tiltakshaveren og kommunen som ikke har tillit til kunnskapsgrunnlaget bak utredningene, i andre er det Sametinget og reinbeitedistriktene. Konsekvensutredninger er ment å vurdere potensielle effekter av et prosjekt og fungerer som

viktige dokument i beslutningsprosesser. Denne studiens funn, viser at konsekvensutredningene blir et sentralt konfliktpunkt i arealkonfliktene. Konsultasjonsplikten (Sameloven, 1989, § 4-2), er et annet sentralt konfliktpunkt. I sakene «*Detaljregulering Rosta – Lille Rostavatn*», «*Nord Gondol*», «*Joma Gruver*» mener Sametinget at konsultasjonsplikten ikke er fulgt. I detaljreguleringen som gjelder Rosta, er i tillegg Statsforvalteren i Troms og Finnmark og Kommunal- og distriktsdepartementet enige i at forpliktelsen ikke er fulgt. Dette kan signalisere en systemisk svakhet, og slik informant 2 (Byråkraten) påpeker, at det er et relativt nytt krav, som tar tid å integrere i planprosesser.

I meklingene diskuteres overnevnte konfliktpunkt, i tillegg til at fokus rettes mot skrivefeil, om innsigelsene er begrunnet godt nok og habilitet. Slik jeg tidligere har skrevet, kan fokuset på detaljer og andre element flytte fokuset bort fra det innsigelsessakene egentlig handler om.

Samtlige caser, henholdsvis «*Detaljregulering Rosta – Lille Rostavatn*», «*Nord Gondol*» og «*Joma gruver*» omhandler detaljreguleringer. En *detaljregulering* er en type reguleringsplan som gir konkrete retningslinjer til bygge- og anleggstiltak, initiert av private eller offentlige tiltakshavere. Denne formen for regulering brukes vanligvis for å operasjonalisere bestemmelsene i kommuneplanens arealdel eller som et krav i områdereguleringer. Det er viktig å merke seg at detaljregulering må være i samsvar med kommuneplanens arealdel (Falleth & Saglie, 2021, s. 72-73). At samtlige caser omhandler detaljreguleringer, kan tyde på at konfliktene ikke bare dreier seg om generelle planer, men om konkrete, spesifikke tiltak og utviklingsprosjekter som berører et spekter av lokale interesser på ulike måter. I to av casene («*Detaljregulering Rosta – Lille Rostavatn*» og «*Nord Gondol*») påpekes det at detaljreguleringene er i strid med kommuneplanens arealdel. I kommuneplanens arealdel er arealene avsatt til LNFR-områder, altså et område der det i hovedsak ikke skal bygges noe. At detaljreguleringen ikke samsvarer med kommuneplanens arealdel, kan indikere utfordringer med å implementere overordnede prinsipper og retningslinjer i lokale utviklingsprosjekter. I disse tilfellene kan det tyde på at det i enkelte utviklingsprosjekter ikke tas tilstrekkelig hensyn til reindriftsnæringens interesser (og prinsipper fastsatt av kommunen).

I alle disse sakene er det potensielle konsekvenser for reindriftsnæringen. I noen av dialogene har jeg påpekt elementer, som kan være eksempel på det Forester (1982) kaller feilinformasjon. Samlet sett kan dialogprosessene sies å være det svakeste punktet. Dialogene bærer preg av mistillit mellom partene, både når det gjelder konsekvensutredninger, konsultasjoner og lignende. En liten andel av innsigelser Sametinget fremmer oversendes til

departementet, noe som (nevnt) tyder på at de løses på et lavere nivå, eller at Sametinget og reinbeitedistriktene ikke har ressurser til å stå i de lange prosessene. Det at 71% av Sametingets innsigelser omhandler reindrift signaliserer, som også tidligere skrevet, reindriftenes viktighet når det gjelder samiske interesser. Det kan også indikere at arealbruk er et sentralt konfliktpunkt.

Basert på denne studiens funn og analyser, ser det ut som at konfliktene berører sentrale utfordringer og problemstillinger. Reindrift er ikke bare en næring, men også en kulturell og sosial praksis med lang fartstid. Arealkonflikter reiser spørsmål om urfolksrettigheter, som er beskyttet av både nasjonal lovgivning og internasjonale avtaler. Reindriftnæringen søker å forvalte naturressurser på en bærekraftig måte, mens inngrep som gruvedrift og vindparker kan ha en langsiktig miljøpåvirkning. Prosjektene i denne studien forfektes med argument som økonomisk utvikling og samfunnsnytte. I denne studiens innledning stiller jeg spørsmål ved om arealkonfliktene mellom reindrifta og motstridende interesser kan sies å være *verdikonflikter*. Konfliktene handler ikke bare om arealinteresser satt opp mot hverandre, men også kulturelle, miljømessige, økonomiske, juridiske og etiske verdier, samt om likeverd. Slik jeg tidligere har definert, handler *verdikonflikter* om at aktører er uenige om grunnleggende verdier, eller hvilke verdier som skal prioriteres (Schiefløe, 2019, s. 322).

8 Mulige veier videre

Fokuset i denne studien har vært hvordan arealkonflikter mellom reindrifta og motstridende interesser håndteres, og hvilken innvirkning det har på konfliktnivået. Jeg har også forsøkt å identifisere noen mulige veier til løsninger på disse konfliktene.

Vår nære historie viser at konflikter mellom reindrifta og motstridende interesser kan nå et nivå, som fører til demonstrasjoner og aktivisme (som i Fosen-saken og Alta-saken), når de adresseres på måter, som et stort antall mennesker ikke finner akseptable. For interessene på motsatt side av reindrifta, kan dette ha store økonomiske konsekvenser på grunn av forsinkelser, men også omdømmemessige og politiske kostnader, som kan gjøre at de nøler med å gjennomføre arealinngrep, der det kan bli slike konflikter.

På den andre siden kan slik aktivisme skape et forhandlingsrom for reindrifta, som den svakere parten i slike forhandlinger. Reindrifta, ser ut til å måtte (slik informant 6, Toppbyråkraten sier), - «*tåle noen inngrep*», og må følgelig regne med et tap, nærmest uansett utfall, i konkurranse med store, samfunnsnyttige formål.

Hva er så løsningen for å dempe konfliktnivået? Den mest nærliggende løsningen er å bruke de ordningene som allerede finnes, mer effektivt. Det betyr å involvere berørte parter tidligere, ved å velge utredere begge parter har tillit til, ved å gi tilgang til ressurser for å utjevne økonomiske forskjeller og byråkratisk kompetanse, men også ved å adressere arealkonflikter gjennom respekt og kunnskap, for å nevne noe.

Slik tallene i denne studien viser, så handler en svært liten prosentandel av arealkonfliktene i Norge om reindrift. Likevel er det reindriften som får overskriftene, noe som leder til flere ubesvarte spørsmål: Er det på grunn av hvordan arealkonflikter i enkelte tilfeller håndteres, er det fordi reindriften forventes å vike mot store majoritetsinteresser og av og til tar kraftig til motmæle, eller er det fordi reindriften nekter å gi etter for selv de viktigste samfunnsnyttige interessene? Det enkeltsakene i denne studien tilsynelatende viser, er at hvordan arealkonflikter håndteres har betydning for om det skapes rom for enighet:

-om prosessene er redelige

-om aktørene anses for å være til å stole på

- om det er tillit til kunnskapsgrunnlag og utredere

-om alle aktører involveres tidlig nok til å kunne påvirke beslutninger.

Det ideelle for reindriftsnæringen ville sannsynligvis – som for øvrige næringer – være å ha anledning til å stoppe alle tiltak som går ut over egen næring. Det ideelle for de motstridende interessene, ville sannsynligvis være å kunne ta over reindriftsarealer, uten forsinkede prosesser og fordyrende, som konsekvensutredninger, innsigelser og dialog.

Den akseptable løsningen i rettstaten Norge er likevel å respektere fastsatte ordninger, lover, menneskerettigheter, urfolksrettigheter, reindriftenes bruksrett til arealer og domstolenes beslutninger.

Spørsmålet er om det er nok for noen av partene?

Er det nok for reindriften, slik erfaring er i dag, å ikke kunne hindre store, samfunnsnyttige tiltak som står i konflikt med menneskerettigheter (som Norge har forpliktet seg til å overholde), selv ikke etter en høyesterettsdom? Vil reindriften på sikt, i konkurranse med store,

samfunnsnyttige formål, økonomisk verdi og befolkningsvekst, måtte tåle at de mister mer arealer, til mye mindre står igjen?

Spørsmålet på den andre siden er om det er tilstrekkelig for storsamfunnet, som opplever at et lite antall reineiere kan blokkere store, samfunnsnyttige prosjekter i lang tid og føre til forsinkelser og økonomisk tap. Kanskje må en interesse- og verdidebatt starte først. Og er det da kanskje mest redelige å stille de spørsmålene informant 6 (Toppbyråkraten) stiller og siden ta standpunkt til veien videre, når det er tatt åpent standpunkt til disse spørsmålene:

«Reindriften er en marginal næring. Skal den kunne ta så mye plass? Hvor mye areal og hvor mange rein må man ha for å være en kulturbærer og drive en næring?»

Eller, er det like redelig å stille spørsmål om hvor mange vindmølleparker og tursimeanlegg storsamfunnet må ha for å være tilfredsstillt med samfunnsutviklingen og økonomisk vekst?

9 Bibliografi

Aakvaag, G. C. (2008). *Moderne sosiologisk teori*. Abstrakt forlag.

Aarsæther, N., Falleth, E., Kristiansen, R. & Nyseth, T. (2021). Plan, praksis og teori. I N. Aarsæther, E. Falleth, R. Kristiansen & T. Nyseth (Red.), *Plan og samfunn: system, praksis og teori* (s. 15-27). Cappelen Damm.

Amdam, R. (2021). Samarbeidsdriven planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, R. Kristiansen & T. Nyseth (Red.), *Plan og samfunn: system, praksis og teori* (s. 248-267). Cappelen Damm.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2000-2001). *St. meld. nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken*. Fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-55-2000-2001-/id195308/?ch=1>

Benjaminsen, T. A., Eira, I. M. G., Reinert, E., Sara, M. N. & Svarstad, H. (2016) Reindrift, makt og myter. I T. A. Benjaminsen, I. M. G. Eira & M. N. Sara (Red.), *Samisk reindrift: Norske myter*. (s. 9-27). Fagbokforlaget.

Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2022). Introduksjon. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder: Empiri og teoriutvikling* (s. 11-17). Gyldendal Akademisk.

Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2022). Intervjuet: Samtalen som forskningsmetode. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder: Empiri og teoriutvikling* (s. 17- 46). Gyldendal Akademisk.

Engelien, E., Aslaksen, I. & Undelstvedt, J.K. (2020). *Utbygging får konsekvenser for reinbeiteområder*. Hentet fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/utbygging-far-konsekvenser-for-reinbeiteomrader>

Falleth, E. & Saglie, I-E. (2021). Kommunal arealplanlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, R. Kristiansen & T. Nyseth (Red.), *Plan og samfunn: system, praksis og teori* (s. 69-87). Cappelen Damm.

Falleth, E. & Holsen, T. (2021). Introduksjon til norsk planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, R. Kristiansen & T. Nyseth (Red.), *Plan og samfunn: system, praksis og teori* (s. 27-44). Cappelen Damm.

Fangen, K. (2008). *Identitet og praksis: Etnisitet, klasse og kjønn blant somaliere i Norge*. Gyldendal Akademiske.

Forente Nasjoner. (2007, 13. september). *FNs erklæring om urfolks rettigheter*. Hentet fra <https://fn.no/avtaler/urfolk/fns-erklæring-om-urfolks-rettigheter>

Forester, J. (1982). Planning in the face of power. *Journal of the American Planning Association*. 48:1, 67-80, <https://doi.org/10.1080/01944368208976167>

Forester, J. (2021). *Cultivating Surprise and the Art of the Possible: When parties conflict*. Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/300245189_Cultivating_Surprise_and_the_Art_of_the_Possible

Forskningsetikk. De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2015, 16. juni). *Ansvar for den enkelte*. Hentet fra <https://www.forskningsetikk.no/ressurser/fbib/personvern/ansvar-for-den-enkelte/>

Grønmo, S., Dahlum, S. & Svartdal, F. (2024, 14. februar). Validitet. I *Store norske leksikon*. Fra <https://snl.no/validitet>

Kilden. (u.å.). Digitalt reindriftskart. Hentet fra <https://kilden.nibio.no/?x=7334000&y=400000&zoom=0&topic=reindrift&bgLayer=gratone>

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023, 23. mars). *Motsegn til detaljregulering Rosta-Lille Rostavatn i Målselv kommune*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/motsegn-til-detaljregulering-rosta-lille-rostavatn-i-malselv-kommune/id2968207/>

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2013-2023). *Avgjørelser i innsigelsessaker*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/innsigelsessaker/id2008038/?expand=factbox2829821

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2020, 20. februar). ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter. *Regjeringen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/urfolkryddemappe/ilo-konvensjonen-om-urfolks-rettigheter-/id487963/>

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Kommunale planoppgaver*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/kommunale_planoppgaver/id2836162/?expand=factbox2836170

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). *Konsultasjonsplikt i samiske saker*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtspalte/konsultasjonsplikt-i-samiske-saker/id86931/>

Kommunal- og distriktsdepartementet (u.å.) *Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder (LNFR-områder)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/planlegging-for-spredt-bolig--fritids--og-naringsbebyggelse-i-landbruks--natur--friluft--og-reindriftsomrader-lnfr-omrader/id2696910/?ch=1>

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Regelverk om konsekvensutredninger*. https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/regelverk_konsekvensutredninger/id2867276/

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2014). *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. (Nr: H-2/14). [Rundskriv]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-bygningsloven/id751295/>

Landbruksdirektoratet. (2021, 23. juni). *Ajourhold av reindriftens arealbrukskart – forvaltningsansvar og saksbehandling*. Hentet fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/forvaltning/alle-veivisere-for-reindrift/ajourhold-av-reindriftens-arealbrukskart/ajourhold-av-reindriftens-arealbrukskart--forvaltningsansvar-og-saksbehandling/3.hvem-har-ansvar-for-hva>

Landbruksdirektoratet. (u.å.). *Reindriftsnæringen*. Hentet fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/reindrift/reindrift-i-norge/reindriftsnaeringen>

Landbruks- og matdepartementet. (2023, 13. mars). *Reindrift*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/reindrift/reindrift/id2339774/>

Lynggaard, K. (2022). Dokumentanalyse. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder: Empiri og teoriutvikling* (s. 153- 171). Gyldendal Akademisk.

Målselv kommune (2012). *Kommuneplanen*. <https://www.malselv.kommune.no/kommuneplan.487881.no.html>

Nilstun, C. (2022, 18. januar). Progressiv. *I Store norske leksikon*. <https://snl.no/progressiv>

Norges Høyesterett. (2021, 11. oktober). Vedtak om konsesjon til vindkraftutbygging på Fosen kjent ugyldig fordi utbyggingen krenker reindriftssamenes rett til kulturutøvelse. HR-2021-1975-S. Hentet fra <https://www.domstol.no/no/hoyesterett/avgjorelser/2021/hoyesterett-sivil/hr-2021-1975-s/>

Oslo tingrett. (2024, 09.april). TOSL-2024-5916. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/TRSTR/avgjorelse/tosl-2024-5916>

Plan-og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. (LOV-2008-06-27-71). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>

Pløger, J. (2004). *Strife: Urban planning and agonism*. Vol 3(1): 71–92, DOI: 10.1177/1473095204042318.

Ravna, Ø. (2019). *Same- og reindriftsrett*. Gyldendal Juridiske.

Ravna, Ø., Benjaminsen, T.A. & Jernsletten, K. (2024, 8. mai). Reindrift. *I Store norske leksikon*. <https://snl.no/reindrift>

Regjeringen. (u.å.) *Veiledninger og brosjyrer*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokument/veiledninger_brosjyrer/id438822/?topic=211/1317&term=

Ringholm, T. & Hanssen, G. S. (2021). Medvirkning i lokal planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, R. Kristiansen & T. Nyseth (Red.), *Plan og samfunn: system, praksis og teori* (s. 191-211). Cappelen Damm.

Sameloven. (1989). *Lov om Sametinget og andre samiske forhold* (LOV-1987-06-12-56). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1987-06-12-56/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4

Sametingets åpne postliste. (2013-2023). Hentet fra https://innsyn.onacos.no/sametinget/postliste/norsk/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_sok_tomdefault&

Sametinget. (2022). *Nord Gondol*. Hentet fra https://innsyn.onacos.no/sametinget/postliste/norsk/wfinnsyn.ashx?response=arkivsak_detalje_r&arkivsakid=2021009750&

Sametinget. (2021). *Joma gruver*. Hentet fra https://innsyn.onacos.no/sametinget/postliste/norsk/wfinnsyn.ashx?response=arkivsak_detalje_r&arkivsakid=2021005379&

Schiefloe, P. M. (2019). *Mennesker og samfunn: Innføring i sosiologisk forståelse* (3.utg). Fagbokforlaget.

Senel, E., Ballovara, M., Aslaksen, E.A. & Myrskog, L. M. (2023, 23. februar). *Ekte mennesker lever med dette overgrepet hver dag*. Hentet fra <https://www.nrk.no/sapmi/500-dager-siden-fosen-dommen-na-aksjonerer-ella-marie-haetta-isaksen-departementet-1.16307645>

Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør. (u.å.) Hentet fra <https://sikt.no/tjenester/personverntjenester-forskning/fylle-ut-meldeskjema-personopplysninger>

Skogvang, S.F. (2024, 22.mars). Fosen-saken. I Store norske leksikon. <https://snl.no/Fosen-saken>

Svartdal. (2020, 3. april). Reliabilitet. *I Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/reliabilitet>

Tjernshaugen, A. (2023, 22. november). Konflikt. *I Store norske leksikon*. <https://snl.no/konflikt>

Tveter, L. (2023, 7. mars. Regler i habilitet. Lovdata. https://lovdata.no/artikkel/regler_om_habilitet/55

10 Vedlegg

10.1 Vedlegg 1

Dokumentlista for saksbehandlingen av Nord Gondol består av:

«22/23942 - Høring og offentlig ettersyn av forslag til detaljregulering for Nord Gondol, Vefsn kommune»

«22/25630 - Uttalelse til høring av forslag til detaljregulering for Nord Gondol i Vefsn kommune»

«22/30237 - Uttalelse med innsigelse - kopi av brev til Vefsn kommune»

«22/30847 - Kulturmiljøfaglig uttalelse -kopi av brev til Vefsn kommune»

«22/33634 - Forslag til løsning - Statsforvalteren i Nordlands innsigelse reguleringsplan Nord Gondol - Vefsn kommune»

«22/39550 - Orientering om vedtak detaljregulering Nord Gondol - anmodning om å trekke innsigelse»

«22/40105 - Reguleringsplan Nord Gondol i Vefsn kommune - 2. gangs behandling i formannskapet - anmodning om trekking av innsigelser»

«22/42086 - Vedrørende anmodning om å trekke innsigelse, samt orientering om vedtak av detaljregulering for Nord Gondol»

«22/42515 - Orientering om vedtak - klagefrist - detaljregulering Nord gondol»

«22/42692 - Anmodning om mekling - detaljregulering for Nord Gondol - Vefsn kommune»

«23/91 - Angående Nord Gondol i Mosjøen, Vefsn kommune»

«23/571 - Beramming av meklingsmøte Anmodning om mekling - detaljregulering for Nord Gondol – Vefsn»

«23/741 - Beramming av meklingsmøte Anmodning om mekling - detaljregulering for Nord Gondol – Vefsn»

«23/1325 - Ad meklingsmøte Anmodning om mekling - detaljregulering for Nord Gondol - Vefsn»

«23/1738 - Klage på vedtak om detaljregulering for Nord Gondol»

«23/2376 - Komplettering på vedtak om reguleringsplan - Nord Gondol»

«23/3517 - Uttalelse - Kopi av brev til Vefsn kommune»

«23/8731 - Innkalling til mekling- 16. mars 2023 - detaljregulering- Nord Gondol – Vefsn»

«23/19014 - Svar: Mekling 16.03.23 - Detaljregulering Nord Gondol - Merknader til referat - kopi av brev til Statsforvalteren i Nordland»

«23/19467 - Brev til Statsforvalteren – Kritikk av kommunens klagebehandling – Klagevedtak med saksnummer 27/23 – Nord Gondol»

«23/19723 - Utkast til referat - mekling - detaljregulering - Nord Gondol - Vefsn kommune»

«23/20795 - Om utkast til referat - mekling - detaljregulering - Nord Gondol - Vefsn kommune»

«23/20981 - Vefsn kommunens svar på forslag til løsning på innsigelse - reguleringsplan Nord Gondol - kopi av brev til Statsforvalteren i Nordland»

«23/21093 - Forslag til løsning på innsigelse - reguleringsplan Nord Gondol – Vefsn»

«23/22646 - Melding fra Statsforvalteren - Referat fra meklingen - detaljreguleringsplan - Nord Gondol - Vefsn kommune»

«23/26017 - Beramming mekling - Nord Gondol»

«23/26019 - Beramming mekling - Nord Gondol»

«23/27340 - Presentasjon Sametinget - Mekling Nord Gondol 03.07.2023»

«23/27584 - Referat - Meklingsmøte detaljregulering Nord Gondol - Vefsn kommune»

«23/27804 - Svar fra Vefsn. Justert referat fra meklingsmøte 03.07.23 - Detaljregulering Nord Gondol. Dokumentasjon konsultasjonsplikten og videre framdrift.»

«23/28048 - Mekling Nord Gondol»

«23/28790 - SV: Mekling Nord Gondol»

«23/31984 - Endelig referat - mekling 3. juli 2023 - detaljregulering Nord Gondol – Vefsn»

«23/35875 - Oversendelse -innsigelsessak - Detaljregulering for Nord Gondol - Vefsn kommune»

«23/40961 - Detaljregulering for Nord Gondol i Vefsn kommune - innsigelsessak på høring»

«23/42537 - Beramming av møte og befaring med KDD»

«23/42540 - Beramming av møte og befaring med KDD»

«23/42421 - Vedrørende innsigelsessak: Detaljregulering for Nord-Gondol i Vefsn kommune»

«24/1497 - Reguleringsplan for Nord Gondol - om gyldigheten av vedtaket»

(Sametinget, Hentet 9.januar 2024, «Nord Gondol»).

10.2 Vedlegg 2

Dokumentlista for saksbehandlingen av Joma gruver består av:

Arkivsak og dokument «21/36219 - Detaljregulering Joma gruver - offentlig ettersyn»

Arkivsak og dokument «21/36229 - Detaljregulering Joma gruver - offentlig ettersyn»

Arkivsak og dokument «22/2588 - Detaljregulering Joma gruver - oversendelse av tilleggsutredning»

Arkivsak og dokument «22/3631 - Detaljregulering Joma gruver - vurdering etter vannforskriftens § 12 - Røyrvik kommune»

Arkivsak og dokument «22/2764 - Uttalelse til høring av detaljreguleringsplan for Joma Gruver. Innsigelse»

Arkivsak «22/6624 - Fylkeskommunens uttalelse - kopi av brev til Røyrvik kommune» med følgende dokument:

«Fylkeskommunens uttalelse – kopi av brev til Røyrvik kommune»

«Konsekvensutredning vannmiljø, Multiconsult 2022»

«Vurdering av vannforskriften § 12»

«Uttalelse vannforvaltning»

Arkivsak og dokument «22/24081 – SV: Vedrørende forespørsel om dialogmøte om Joma gruver i Røyrvik kommune»

Arkivsak «22/24082 - Dialogmøte Sametinget» med følgende dokument:

«Dialogmøte Sametinget»

«Joma gruver – plankart vertikalnivå1 under grunnen 20220401»

«Joma gruver – plankart vertikalnivå2 på grunnen 20220401»

«Innspill – høringsuttalelser reguleringsplan Joma gruver 20220509»

«10203388-02-Plan -PBL-001 – planbestemmelser 20220509»

Arkivsak og dokument «22/24083 - Vedrørende forespørsel om dialogmøte om Joma gruver i Røyrvik kommune»

Arkivsak og dokument «22/24982 - Foreløpig - Joma Gruver - møtereferat Østre Namdal reinbeitedistrikt og Røyrvik kommune»

Arkivsak «22/26451 - Revidert møtereferat Joma gruver - dialogmøte Sametinget» med følgende dokument:

«Revidert møtereferat Joma gruver – dialogmøte Sametinget»

«Presentasjon møte med Sametinget om innsigelse 20220707»

Arkivsak og dokument «22/42539 - Joma Gruver- innefor Tjåhkere Sijte barmarksbeiter»

Arkivsak «22/42541 - SV: Joma Gruver- innefor Tjåhkere Sijte barmarksbeiter» med følgende dokument:

«SV: Joma Gruver- innefor Tjåhkere Sijte barmarksbeiter»

«Møtereferat Joma»

Arkivsak «22/42542 - RE: Joma Gruver- innefor Tjåhkere Sijte barmarksbeiter. Utkast til utredning vedlagt» med følgende dokument:

«RE: Joma Gruver- innefor Tjåhkere barmarksbeiter. Utkast til utredning vedlagt»

«Rapport – Detaljreguleringsplan med konsekvensutredning»

Arkivsak og dokument «22/42543 - SV: Joma Gruver- innefor Tjåhkere Sijte barmarksbeiter»

Arkivsak «23/21046 - Detaljregulering for Joma Gruver - Offentlig ettersyn» med følgende dokumenter:

«Detaljregulering for Joma Gruver – Offentlig ettersyn»

«Saksprotokoll Detaljregulering for Joma Gruver»

«Detaljregulering for Joma Gruver»

«1. Planbestemmelser»

«2. Plankart»

«3. Planbeskrivelse»

- «4. ROS-analyse»
- «5. KU – Reindrift»
- «6. Second opinion KU – reindrift Naturrestauring»
- «7. Second opinion Protect Sapmi»
- «8. Supplerende KU-reindrift med kumulative effekter»
- «9. Reindriftens sårbarhet for sprengningsarbeid og rystelser»
- «10. Litteraturstudie – Grevans påverkan på renar»
- «11. KU – Vannmiljø»
- «12. KU – Støv»
- «13. KU – Flomfare og hydrologi»
- «14. KU – Naturmangfold»
- «15. KU – Støy»
- «16. KU – Landskap, kulturarv og friluftsliv»
- «17. KU – Samfunnsmessige forhold»
- «18. KU – Tilstandsvurdering fylkesveier»
- «19. KU – Transportutredningmottakshavner»
- «20. Vurdering etter vannforskriften»
- «21. Vurdering jakt fiske og utmarksturisme eiendom 73/9»
- «22. Underskrevet protokoll fra konsultasjonsmøte 25.11.2022»
- «23. Sammendrag og vurdering av høringsuttalelser etter 1. gangsbehandling»
- «24. Innkomne merknader til varsel om oppstart»

«25. Forslagstillers kommentar til innkomne merknader til varsel om oppstart»

Arkivsak og dokument «23/23947 - Uttalelse til høring av nytt planforslag for detaljregulering for Joma Gruver, Røyrvik kommune – innsigelse»

Arkivsak «23/28392 - Spørsmål om habilitet - Detaljreguleringsplan for Joma Gruver - Røyrvik kommune» med følgende dokument:

«Spørsmål om habilitet – Detaljreguleringsplan for Joma Gruver – Røyrvik kommune»

«Brev fra Røyrvik kommune»

Arkivsak og dokument «23/28435 - Vedrørende Sametingets innsigelse til Joma Gruver – habilitetsvurdering»

Arkivsak «23/33154 - Forespørsel om tilbaketrekking av innsigelse, Detaljregulering Joma Gruver.» med følgende dokument:

«Forespørsel om tilbaketrekking av innsigelse, Detaljregulering Joma Gruver»

«2-Saksprotokoll Detaljregulering for Joma Gruver – Sluttbehandling»

«3-Saksprotokoll Detaljregulering for Joma Gruver – Sluttbehandling»

Arkivsak og dokument «23/35866 - Vedrørende forespørsel om tilbaketrekking av innsigelse, Detaljregulering av Joma Gruver i Røyrvik kommune»

Arkivsak og dokument «23/37828 - Innkalling til meklingsmøte - reguleringsplan for Joma gruver - Røyrvik kommune»

Arkivsak og dokument «23/39595 - Innkalling til meklingsmøte - reguleringsplan for Joma gruver - Røyrvik kommune»

Arkivsak og dokument «23/40403 - Ang. mekling - Joma gruver»

Arkivsak og dokument «23/41644 - Sametinget møter til mekling»

Arkivsak og dokument «23/45582 - Møteagenda for mekling»

Arkivsak og dokument «24/55 - Møteagenda for mekling»

Arkivsak og dokument «24/4232 - Referat fra mekling 05.01.2024 - reguleringsplan for Joma
gruver - PlanID 50432018001 - Røyrvik kommune»

(Sametinget, Hentet 9. januar 2024, «Nord Gondol»)

