



UiT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging (ISS)

Reintallstilpasningen i Vest-Finnmark

En unødvendig lang prosess?

—

Ole-Anders Turi

Masteroppgave i Statsvitenskap

STV-3900

November 2017



Forord

Dette markerer slutten på en utfordrende prosess, der mye informasjon skal samles, fordøyes og spytted ut igjen i et forsøk på å få til en lesbar og forståelig masteroppgave. Temaet i oppgaven har jeg et brennende engasjement for, og jeg håper oppgaven kan bidra til økt forståelse for reindriftens utfordringer.

Jeg vil takke mine medstudenter som har bidratt med innspill under skriveprosessen, og takke de som har bidratt med korrekturlesing av oppgaven. Setter veldig stor pris på den hjelpen jeg har fått.

Jeg vil spesielt takke min veileder Hans-Kristian Hernes, dine bidrag under oppgaveskrivingen har vært uvurderlig.

Jeg takke mine venner, der jeg har vært fraværende mye av perioden. Jeg vil også takke mamma og brødrene mine som gjør alt hjemme, mens jeg er på reise.

Til slutt vil jeg takke min kjære Biret, som har passet på at jeg spiser, trener, jobber og skriver, uten din hjelp hadde jeg vært en tynnere og blekere versjon av meg selv under skriveprosessen.

Ole-Anders Turi

Tromsø, 14.november 2017

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema	1
1.2	Problemstilling og forskningsspørsmål	2
1.2.1	Problemstilling.....	2
1.3	Oppbygging av oppgaven.....	5
2	Bakgrunn – Reindriften i Norge og Vest-Finnmark.....	6
3	Teori.....	11
3.1	Tesen om allmenningens tragedie	11
3.2	Det korporative systemet	14
3.2.1	Det korporative system i Reindriften.....	17
3.2.2	Forskingsspørsmål knyttet til det korporative systemet.....	17
3.3	Medforvaltning	18
3.3.1	Medforvaltning i reindriften	20
3.3.2	Forskingsspørsmål knyttet til medforvaltning	21
3.4	Tradisjonell økologisk kunnskap.....	21
3.4.1	Tradisjonskunnskap og reindriften	22
3.4.2	Forskingsspørsmål til teorien TEK.....	26
4	Metode.....	27
4.1	Dokumentanalyse	28
4.1.1	Dokumentene.....	29
4.1.2	Etikk.....	30
4.2	Forskning i egen kultur.....	31
5	Forvaltningen og forvaltningsstrukturen før 2007	33
5.1	Historisk rettsoppfattelse av reindriften.....	33
5.2	Hvordan 1978-loven organiserte forvaltningen av reindriften.....	34
5.2.1	Medforvaltningssystemet	34
5.2.2	Det korporative systemet.....	37
5.2.3	Andre virkemidler - driftsenhet	37
5.3	Erfaringene etter 1978-loven.....	38
5.3.1	Økonomisk rasjonalisering.....	39
5.3.2	Driftsenhet	41
5.3.3	Medforvaltningen fra distrikt, distriktsstyre, områdestyre til Reindriftsstyret.....	42
5.3.4	Siida, tradisjonskunnskap og medforvaltning	43
5.3.5	Reintall og reduksjon	45

5.3.6	Oppsummering og ny reindrifftslov	45
6	Ny reindrifftslov.....	48
6.1	De nye forvaltningsinstitusjonene	49
6.1.1	Den nye medforvaltningen i reindrifften	50
6.1.2	Det korporative systemet etter 2007	52
6.1.3	Virkemidler som skal bidra til økologisk bærekraft og ivaretagelse av tradisjonskunnskap	53
7	Analyse av Reindrifftsloven.....	55
7.1	Den offentlige reindrifftsforvaltningen.....	55
7.2	Analyse av reindrifftens medforvaltning i Vest-Finnmark etter 2007	56
7.2.1	Reintall og Staten.....	56
7.2.2	Reineiernes medforvaltning og statlig styring	57
7.2.3	Nedleggelsen av områdestyret	61
7.2.4	Bruksreglene og vinterbeitene i Vest-Finnmark.....	66
7.2.5	Siida, siidaandelsleder, distrikter og bruksregler	69
7.2.6	Medforvaltning eller økt hierarki?	74
7.3	Analyse av Det korporative systemet etter 2007	76
7.3.1	Reindrifftsavtalen	76
7.3.2	Tilskudd og slakting	78
7.3.3	Kalveslakt.....	79
7.3.4	Andre forhold i RA	83
7.3.5	Analyse Reindrifftsavtalen	84
7.4	Reintallstilpasningen i Vest-Finnmark.....	86
7.4.1	Forskningsspørsmål tilknyttet medforvaltning	86
7.4.2	Forskningsspørsmål tilknyttet TEK	90
7.4.3	Forskningsspørsmål tilknyttet det korporative systemet.....	93
7.4.4	«Hvorfor har reintallstilpasningen i Vest-Finnmark etter reindrifftsloven av 2007 tatt så lang tid, og vært så utfordrende for myndigheter og reineiere?».....	95
	Litteraturliste.....	97

1 Innledning

1.1 Tema

Reindriften er ikke en stor næring i nasjonal målestokk, men rein har i århundre vært en av de viktigste kildene til bosetting i nordområdene og nordkalotten. I Norge bruker næringen ca. 40 % av landarealet i Norge. Reindriften i Norge er en viktig kulturbærer for samisk kultur, der den samiske reindriften i Norge strekker seg fra Hedmark i sør til Finnmark i nord. Det er i dag ca. 3100 reineiere som eier ca. 211 000 reinsdyr i Norge (Rapport nr.14 2016). Kjerneområdene for reindrift i Norge er Vest-Finnmark, hvor omtrent 1500 personer er tilknyttet reindriften ut av en befolkning på Finnmark på 74 534.

Reindriftnæringen i Vest-Finnmark har vært preget av diskusjonene om reintallet, hvor myndighetenes har ønsket å redusere antall rein. I Stortingsmeldingen, St.meld. nr. 28 1991-92, (Landbruksdepartementet 92) beskrev man en situasjon i Finnmark hvor reintallet hadde firedoblet seg, hvor konsekvensene ble overbeite og påfølgende forvaltningskrise av reindriften. Bærekraftig reindrift har vært diskutert, spesielt med bakgrunn i Garret Hardins tese om «Allmenningens tragedie», hvor antagelsen er at en gruppe menneskers tilgang til fellesressurser vil føre til overforbruk av ressursene med påfølgende kollaps i reindriften (Bjørklund 1999). Dette har preget politikken og forvaltningen av reindriften fra 1990-tallet og frem til i dag, hvor man har snakket om bærekraftig reindrift i et økologisk perspektiv og økonomisk perspektiv, hvor det har vært pekt på fra myndighetenes side at når reindriften er økologisk bærekraftig, så er den økonomisk bærekraftig, dermed kan man opprettholde og utvikle den samiske reindriftskulturen, noe som Norge har forpliktet seg gjennom ratifiseringen av ILO-Konvensjonen nr. 169.

Så sent som i 1976, etter modell fra landbruket ble reindriften for første gang inkludert i den norske økonomiske politikken gjennom reindriftsavtalen. Gjennom reindriftsloven av 9. juni 1978 nr. 49 (heretter Reindriftsloven av 1978) ble myndighetenes kontroll over reindriften ytterligere forsterket. Ved implementeringen av loven i 1978, innførte man en rekke forvaltningsmessige grep som skulle bidra til økt produksjon og bedre den økonomiske hverdagen for reineierne i Norge. Det er flere som peker på at det var ulike

mangler i denne loven som har ført til situasjonen i Finnmark og spesielt i Vest-Finnmark hvor man har en diskusjon pågående omkring overbeite på grunn av for mye rein. Reintallsreduksjonen har vært utfordrende for den enkelte reieneier og for myndighetene over lengre tid, hvor utfordringene var så store i Vest-Finnmark at man så behovet for en ny reindrifftslov, for å kunne forvalte reindrifftens beiteressurser og reintall. Dette endte med en ny reindrifftslov i 2007, Lov om reindrift av 15.juni 2007 nr 40 (Reindrifftsloven).

Hva er erfaringene 10 år etter ny reindrifftslov, der oppgaven skal forøke å belyse utfordringene med reintallstilpasningen i Vest-Finnmark

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Den offentlige utredningen til Reindrifftsloven var ferdig i 2001. Utredningen hadde følgende mandat gitt av Norske Reindrifftssamers Landsforbund (NRL), Sametinget og Reindrifftsstyret: *«Utvalget skal gjennomgå reindrifftsloven av 9. juni 1978 nr. 49 med sikte på endringer i de bestemmelser som gjelder:*

1. *Styring og forvaltningen av reindrifften*
2. *De interne forhold i reindrifften, herunder den enkelte reieneiers rettsstilling.»* (NOU 2001: 19).

Hensikten ved å sette ned utvalget, var å se på de interne forholdene innad i reindrifften, og hvordan man skulle forvalte reindrifften. Utredningen hadde sin bakgrunn fra Stortingsmelding Nr. 28 1991-92 (Landbruksdepartementet 1992) hvor man påpekte at man i deler av reindrifftsnæringen hadde ressursmessige utfordringer. Samme ble omtalt i lovproposisjonen lagt frem av Landbruksdepartementet i Ot. Prp. Nr. 28 (1994-95).

Myndighetene ønsket en klarere og mer effektiv styring, og man ønsket å styrke den enkelte reindrifftsutøvers stilling. Dette skulle være grunnlaget for å imøtekomme utfordringen med overbeite i Vest-Finnmark.

1.2.1 Problemstilling

Reindrifftsloven har flere intensjoner, hvor økt sanksjonsmuligheter ovenfor reieneiere som ikke følger myndigheters pålegg er en av dem. En annen intensjon er å gi reindrifftsnæringen mulighet til økt medforvaltning av egen næring og at forvaltningen

skulle ta høyde for tradisjonell forvaltningsprinsipper gjennom Tradisjonell Økologisk Kunnskap (TEK).

Selv etter endringene av reindriften i loven av reindrift 2007 har man hatt utfordringer med reintallstilpasningen i Vest-Finnmark, men hvorfor har det blitt slik? For å kunne svare på dette, har jeg formulert følgende problemstilling «*Hvorfor har reintallstilpasningen i Vest-Finnmark etter reindriftsloven av 2007 tatt så lang tid, og vært så utfordrende for myndigheter og reineiere?*»

Jeg skal forsøke å forklare hvorfor reintallstilpasningen har tatt så lang tid, dette med bakgrunn i dagens forvaltning. Måten jeg har tenkt å besvare problemstillingen, er gjennom kvalitativ dokumentanalyse, hvor teoriene medforvaltning, korporativ system og tradisjonell økologisk kunnskap skal danne grunnlaget for analysen, i forsøket om å svare på problemstillingen. Medforvaltning skal forsøke å belyse om reineierne har fått økt selvstyre av reindriften. Tradisjonell økologisk kunnskap skal forsøke å forklare den tradisjonelle forvaltningen, med de tradisjonelle grensene, for å belyse motsetningen i forståelsene av ressursforvaltningen mellom reineiere og myndigheter. Det korporative systemet skal forsøke å forklare den politikken som utformes gjennom de årlige forhandlingene mellom reindriften og myndighetene. For å kunne svare på problemstillingen, så er det utviklet forskningsspørsmål til hver av teoriene, for å konkretisere utvalgene av dokumenter og for å kunne svare på problemstillingen.

For å konkretisere problemstillingen min har jeg definert følgende forskningsspørsmål:

For det korporative systemet er det følgende forskningsspørsmål:

- Hvilke insentiver i det korporative systemet skal føre til at reineiere i Vest-Finnmark reduserer reintallet og hvilke krav stilles det til å innfri insentivene?
- Er reindriftsavtalen preget av myndighetenes eller reindriftenes politikk, hvem implementerer politikken fra reindriftsavtalen og hvem påfører eventuelle sanksjoner?

Teorien medforvaltning har følgende forskningsspørsmål:

- Har endringene ført til økt medforvaltning i reindriften, slik intensjonen med den nye reindriftsloven er, eller har den ført til økt statlig styring (hierarki)?

- Er det mangelen på statlig styring (hierarki) eller mangelen selvstyre (medforvaltning) som skaper problemer i reintallstilpasningen?
- Hvordan skal man gjennom medforvaltningen redusere reintallet i Vest-Finnmark?

Tradisjonell kunnskap har følgende forskningsspørsmål:

- Har endringene ført til økt inkludering av TEK, slik intensjonen med den nye reindriftsloven er?
- Er det manglende eller for stor inkludering av TEK som har bidratt til vanskeligheter med reintallstilpasningen?

Disse spørsmålene skal forsøke å besvare hovedspørsmål i oppgaven, som er hvorfor man har store utfordringer med å redusere reintallet i Vest-Finnmark. Det er ofte hevdet at det er på grunn av at staten ikke er sterk nok, hvor det har hatt en lov som manglet hjemmel til å sanksjonere de som ikke følger reglene. I løpet av 2000-tallet hadde myndighetene gitt opp å redusere reintallet i påvente av en ny lov (Bjerkli og Selle 2015), fordi man manglet hjemmel til å sanksjonere brudd. Det har blitt pekt på at myndigheter ikke har vært dyktige nok i å ta høyde for lokale forhold og lokal kunnskap i forvaltningen, der reieiere ikke har hatt mulighet til selv å påvirke forvaltningen. Bjørklund (1999) beskriver hvordan manglende innsikt i lokale forvaltningsformer har også ført til svekking av den offentlige legitimiteten i ressurspolitiske spørsmål.

Problemstillingen er valgt på bakgrunn av diskusjonen om reintallet i Vest-Finnmark, hvor den faglige debatten og forskning i stor grad har fokusert på økologisk tåleevne, og hvordan man skal forvalte ressurser. Myndighetenes syn på reindriften beitearealer er at disse er fellesressurser som må forvaltes deretter, noe som er en motsetning til hvordan reieiere forstår beitearealene. Dette har hatt den konsekvens at man har fått en ensidig forvaltning av reindriften, selv om Reindriftsloven skisserer en annen type forvaltning, som skal gi rom for at reieierne selv kan forvalte reindriften, så har ikke dette vært tilfelle tidligere.

1.3 Oppbygging av oppgaven

Oppgaven tar for seg reindrifftsforvaltningen, med fokus på Vest-Finnmark etter den nye Reindrifftsloven av 2007 (Reindrifftsloven). Reindrifftsloven har en rekke målsetninger, men hvilke blir førende i forvaltningen av reindrifften, har man vektlagt sterkere statlig styring, eller er det gitt rom til økt medforvaltning for reindrifftsneringen og hvilken plass har samisk tradisjonell kunnskap i forvaltningen. Kapittel 2 vil være en kort gjennomgang om reindrifften i Norge, og hvordan reindrifften fungerer.

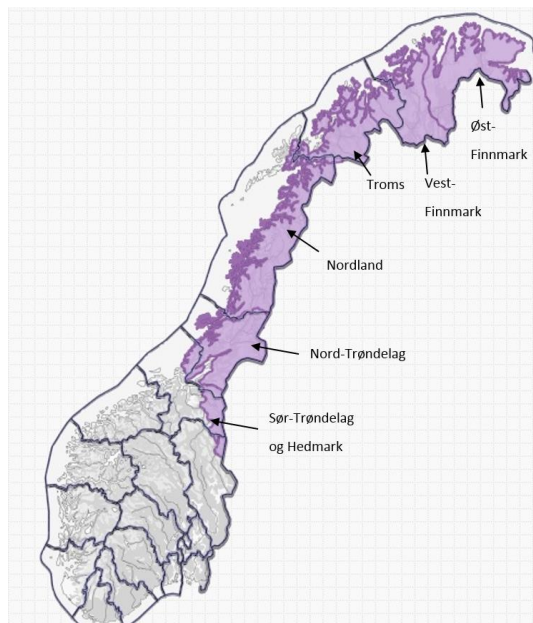
Teori og Metode vil bli gjennomgått i kapittel 3 og kapittel 4. Når det gjelder teori så bygger oppgaven på tre teorier, henholdsvis det korporative systemet, medforvaltning og Tradisjonell økologisk kunnskap. Dette er teorier som skal belyse hele spekteret i forvaltningen av reindrifften, og som blir brukt i analysen av forvaltningen etter 2007. Analysene baserer seg på dokumentanalyse.

Kapittel 5 vil være en kort presentasjon av erfaringene og forskningen som er gjort i forbindelse med Reindrifftsloven av 1978. Kapitlet vil også skissere organiseringen av forvaltningen før 2007, dette for å kunne belyse de endringer som er gjort etter 2007. Dette har vært nødvendig for å kunne belyse endringene, og kunne svare på forskningsspørsmålet i oppgaven.

Kapittel 6 skisserer den nye offentlige reindrifftsforvaltningen på ulike nivå, etter at den nye reindrifftsloven trådte i kraft, og hvordan dette fikk utslag i medforvaltningen, det korporative systemet og hvordan man har tenkt å inkludere tradisjonell kunnskap. Kapittel 7 er den empiriske analysen av Reindrifftsloven med den nye offentlige reindrifftsforvaltningen. Med bakgrunn i empirien, teoriene, og forskningsspørsmålene så skal dette bidra til å besvare problemstillingen i kapittel 7.

2 Bakgrunn – Reindriften i Norge og Vest-Finnmark

Reindriften i Norge er en viktig kulturbærer for samisk kultur, der den samiske



Kart 1 (6 reinbeiteområder. Kilde: www.nibio.kilden.no)

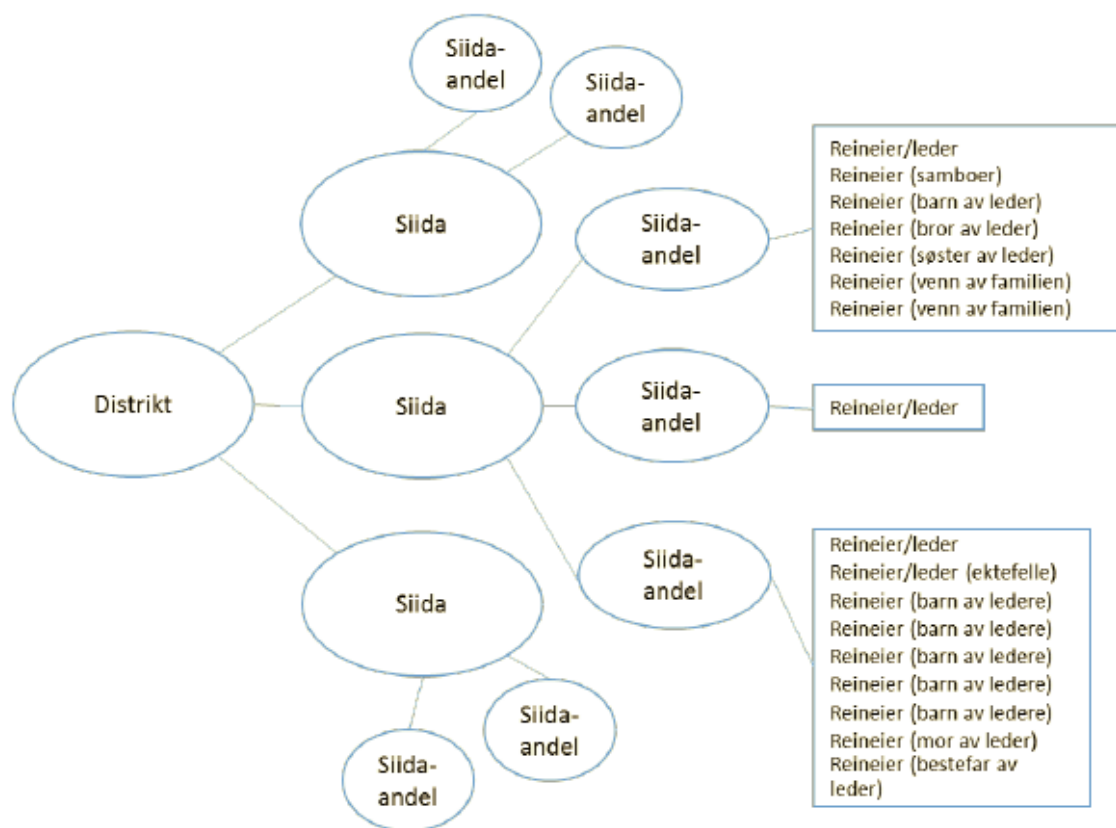
reindriften i Norge strekker seg fra Hedmark i sør til Finnmark i nord. Reindriften er delt inn i seks ulike regionale områder kalt reinbeiteområder. Innenfor disse seks reinbeiteområdene er reindriften delt opp inn i ulike reinbeitedistrikt. Distriktene skilles videre mellom sommerbeite- og vinterbeitedistrikt. Landbruksdirektoratet skiller grovt mellom sommer-, høst-, vår-, høstvinter/førjuls- og vinterbeite (Landbruksdirektoratet 2017). Tradisjonelt skiller man reindriften inn i åtte årstider, og inn i siidaer. Forflytningene var tidligere

basert på disse ulike årstidene og det var og er fortsatt praktisert, at det er siidaene som forflytter seg (Eira 2011). Det finnes distrikter som er definert som helårsbeite, der det er ofte praktisert at de deler opp områdene innenfor dette distriktet i sommerbeite og vinterbeite.

Reindriften har utviklet seg over lengre periode, men man er usikker på hvor reindriften slik man kjenner den i dag har oppstått, og når den har oppstått. Enkelte har fremmet at oppstandelsen av reindriften er så sent som på 1600-tallet, på grunn av omleggingen av skattesystemet (Hansen og Olsen 2004), men andre peker på at utviklingen av reindriften har startet mye tidligere (Benjaminsen m.fl. 2016). Det som er sikkert er at det gradvis har vært endringer i forvaltningen av reindriften, hvor man har til de ulike periodene vektlagt ulike deler i forvaltningen. Lappekodisillen av 1751 er den første loven som omhandler samisk reindrift, der hvor kodisillen avklarte retten til å drive reindrift på tvers av grensen mellom Norge, Sverige og Finland. De neste lovene er som nevnt over i 1883 og reindriftsloven av 1933. Reindriftsloven av 1933, ble senere erstattet av en ny reindriftslov i 1978, som var den første loven som gjorde inngrep i reindriften organisering, der man etablerte egne styrer på ulike nivå, som skulle

forvalte reindriften. Dette er forvaltningsform som er videreført i Reindriftsloven av 2007 (Reindriftsloven), der man har forvaltninger på ulike nivåer, være seg lokalt regionalt og nasjonalt.

Siidaandelene med de underlagte reineierne utgjør siidaene, der siidaene utgjør et distrikt. Det kan være flere eller en siida i et distrikt, og ofte er det ulike siidaer som utgjør sommer- og vinterdistriktet. I Norge skiller man mellom de reineiere som har siidaandel og de som ikke har siidaandel, der det er den personen som har siidaandel som er ansvarlig leder for familiegruppen/reineierne. For å kunne drive med reindrift i Norge, må man være av samisk ætt, men man må være underlagt en siidaandel for å kunne eie rein (NOU 2001). Av de ca. 3100 reineierne i Norge, er det 534 siidaandeler (Rapport nr.14 2016).

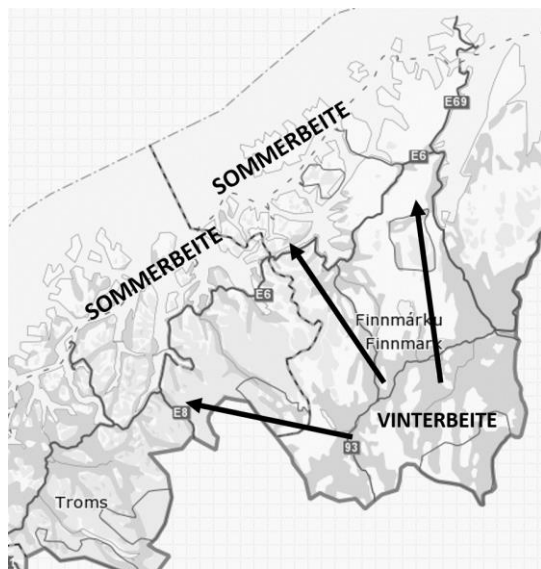


Figur 1(Oversikt over distrikt, siida og siidaandeler Kilde: Rapport nr.7 2016).

Øverste myndighet for forvaltningen av reindriften i Norge i dag er Landbruks- og matdepartementet (LMD), der reindriftnæringen var holdt utenfor nasjonaløkonomien helt frem til 1976 hvor årlige avtaler mellom reindriftnæringen og myndighetene ble

etablert. Gjennom den årlige avtalen mellom NRL og LMD blir reindriftsnæringen fra myndighetenes side styrt av markedsorienterte prinsipper, men hvor mål som kulturell og økologisk bærekraftighet også inngår. Dette skal sørge for at reindriften blir bevart som egen kultur, noe Norge har forpliktet seg til gjennom ratifisering av ILO-konvensjonen nr. 169 (ILO 169). Videre er det en anerkjent oppfatning at Norge som stat er dannet på territoriet til to folk, det norske og det samiske folk (NOU 2001). Dermed er den politiske myndighet styrt av forpliktelsen til å bevare den samiske reindriften, men også styrt av andre politiske mål som bærekraftig reindrift, der økologisk bærekraftighet er hovedprinsippet for målet av bærekraftig reindrift. Balansegangen mellom det å ivareta samisk kultur og levesett med markeds- og produksjonsmessige mål for reindriften er utfordrende for myndighetene, men også for næringen selv.

Vest-Finnmark er området for studien, et sentral vinterbeiteområde, hvor reineierne har



Kart 2 (Flyttvei fra vinterbeite til sommerbeite. Kilde: www.kilden.nibio.no)

flokkene sine på vinteren, før de flytter reinsdyrene til sommerbeitene i kystområdene av Finnmark og Troms. I dag er det ca. 1500 reineiere som eier ca. 80 000 reinsdyr i Vest-Finnmark, av disse er det 209 personer som har siidaandeler (Sara 2009; Rapport nr.14 2016). Sommerbeitene har faste territorielle grenser, som gjelder for hvert distrikt. Distriktsgrensene for sommerbeitene ble allerede introdusert i 1883 og 1933, der hensikten med distriktene var å få oversikt over de ulike reinbeitedistriktene, for å kunne kreve kompensasjon for skade på jordene til

bønder i de ulike sommerbeitene (Strøm Bull m.fl. 2001; Sara 2009). Vinterbeitene i Vest-Finnmark har ikke definerte beitegrenser fra myndighetenes side, men i 2004 opprettet man sonedistrikter som skal tilsvare vinterdistrikter i Vest-Finnmark.

Siden begynnelsen av 1980-tallet, har reingtallet vært et sentralt tema i forvaltningen av reindrift. Uenigheten om reingtallet har vært utfordrende i politisk sammenheng, men også for reindriftsnæringen og det samiske samfunnet. Flere forvaltningsmekanismer

har vært forsøkt for å komme til en enighet rundt et øvre reintall i Finnmark, og forskjellige tiltak har vært iverksatt for å få reindriftsutøvere til å redusere sitt reintall til fastsatte tall, uten at man har lyktes i dette arbeidet.

1989 var et toppår med ca. 220 000 reinsdyr i Finnmark (Jentoft 1998b). Dette tallet var fra myndighetenes side sett på som alt for høyt. Det har en rekke ganger vært forsøk på å sette høyeste reintall, slik som i 1987, 1991, 2002. Når det gjelder fastsettelsen av reintallet i 2002, var det Stortinget som instruerte regjeringen til å fastsette høyeste reintall. I Vest-Finnmark fastsatte Reindriftstyret et reintall på 64 300, der reintallet i den aktuelle perioden var på ca. 73 000. Reintallet som var fastsatt i 2002 var preget av at man fastsatte reintallet uten å konsultere eller involvere reindriftsnæringen på lavere nivå.

Den enkelte reieneier styres av siidaens og distriktets strategier, men reieneiere må også forholde seg den gjeldende reindriftsloven, og annen lovverk i forvaltningen av egen flokk. Reindriftsloven av 1978 innførte bestemmelser om hvem som kunne drive med reindrift gjennom driftsenhet. Gjennom en slik ordning har man også satt ansvaret på enkeltpersoner i et kulturelt system som ikke tidligere har basert seg på bestemmelser fra en person alene. Reieneiere må forholde seg til lovgivning og det tradisjonelle forvaltningssystemet siidaen, hvor familien er en hel enhet i arbeidet med reinflokken. Krav om reduksjon kan være utfordrende for den enkelte reieneier ettersom andre i familien underlagt siidaandelen kan være sterkt knyttet reindriftsenheten, og dermed byr det på utfordringer å be andre om å redusere sin del, spesielt hvis eier av enheten er avhengige av disse underlagt enheten.

Siidaandelsledere i Vest-Finnmark må forholde seg til myndighetenes krav om økologisk bærekraft, som har betydd reduisering av antallet rein eller begrensning av antall dyr. På den annen side må siidaandelsledere forholde seg til familien og siidaens krav til i forvaltningen av reinflokken. Dette siste er lokal forvaltning som er basert på tradisjonelle verdier, der innholdet i den lokale forvaltningen dekker et vidt område fra hvordan gjete flokken i det aktuelle beiteområde, til behandling og ivaretagelse av de menneskene som tilhører siidaen. Her må siidaandelslederen forholde seg til to forvaltningsområder som i enkelte tilfeller kan være i direkte motsetning av hverandre,

der det innad i siidaen kan det for eksempelvis finnes familiegrupper som forsøker å etablere seg i reindriften, dermed kan et tak på antall dyr utfordrende og opprettholde.

I oppgaven brukes ordet Reindriftnæringen som en fellesbetegnelse for reindriften. Dette må ikke tolkes som om at forfatteren mener at reindriften er en næring, ordet er brukt i denne sammenhengen som en fellesbetegnelse for reindriften som næring, men også reindriften med de tradisjonelle verdiene og tradisjonell forvaltning. Hvordan reindriftnæringen skal se ut i fremtiden avhenger av hvilke mål og hvem som har mulighet til å påvirke fremtiden. Reindriftsloven la opp til økt medforvaltning og bruk av sedvane i forvaltningen av reindriftnæringen, har man etter 2007 sett økt medforvaltning i reindriften, eller er myndighetene styrt av økologisk bærekraft som fører til økt hierarki i forvaltningen. Analyse av den nye reindriftsloven vil skje på bakgrunn av tre teorier som skal forklare utviklingen av reindriftsforvaltningen etter 2007.

3 Teori

Teori med utgangspunkt i problemstillingen danner selve grunnlaget for analysen, i samfunnsvitenskapen bruker man teoriene som verktøy til å analysere det datamaterialet man har. Teoriene i oppgaven legger rammeverket for selve analysen av oppgavens problemstilling. Teori er ofte en testet antagelse om den virkelige verden, gjennom hypotesetesting, så kommer man nærmere frem til det sanne bildet av et fenomen eller den virkelige verden. For å kunne forstå problematikken rundt reintallet i Vest-Finnmark, og hvorfor det har tatt så lang tid, så benytter jeg tre teorier som skal forklare hva som medfører utfordringene rundt reintallstilpasningen i Vest-Finnmark. Teoriene er det korporative systemet, medforvaltning og tradisjonell økologisk kunnskap. Disse teoriene skal forklare dagens reindriftsforvaltning, og er valgt ut på grunn av at disse beskriver dagens forvaltning, der det korporative systemet forklarer dagens forhandlinger mellom LMD og NRL som representerer reindriften. Medforvaltningsteorien skal forklare reindriftens innflytelse på dagens reindriftsforvaltning. Tradisjonell økologisk kunnskap skal forklare reieneiernes kunnskap og tradisjonelle forvaltningsmåter, noe som påvirker både korporative systemet og medforvaltning. Disse tre teoriene skal forsøke å forklare hvorfor reintallstilpasningen har tatt så lang tid i Vest-Finnmark. Det er utviklet forskningsspørsmål med bakgrunn i teoriene for å kunne svare på problemstillingen i oppgaven, disse forskningsspørsmålene er presentert allerede i problemstillingen, men dette er for å gjøre det enklere for leseren å gå tilbake å se på forskningsspørsmålene i sammenheng med problemstillingen.

3.1 Tesen om allmenningens tragedie

Det første som skal forklares er tesen om Allmenningens tragedie, hvor tesen i korthet blir forklart og hvor tesen blir problematisert i forhold til reindriften. Allmenningens tragedie ble introdusert av økologen Garret Hardin for første gang i 1968, gjennom en artikkel i Science (Hardin 1968). Kort oppsummert går tesen ut på at når en gruppe mennesker har ubegrenset tilgang til en felles ressurs, så vil menneskene maksimere egenrevingen på bekostning av fellesskapets interesser. Dette vil til slutt føre til at ressursen blir enten ødelagt eller oppbrukt (Bjørklund 1999; Ostrom 1990). Et

eksempel på dette kan være overfiske, hvor kvotene ikke er regulerte, dermed vil enhver fiskebåt fiske mer og mer, for å øke sin inntekt. Dette vil føre til at man fiskerne vil fange så mye fisk at bestanden til slutt kollapser.

Tesen til Hardin har blitt fremstilt i ulike spillteorier og ved ulike scenarioer. I likhet med tesen til Hardin er utgangspunktet i de ulike spillene at individenes rasjonelle strategier leder til en kollektiv misbruk av fellesressursene. Spillteoriene og Hardins tese, stiller da spørsmål med samfunnets evne til å oppnå rasjonell forvaltning av fellesressursene (Ostrom 1990).

Fremstillingen av mennesket med bakgrunn i tesen om allmenningens tragedie, blir da at de som har tilgang til fellesressurser, er at disse menneskene vil høste mest mulig av fellesressursene, uten å ta hensyn til at dette går på bekostning av andre og fellesskapet. Mennesket vil dermed være drevet av denne økonomiske rasjonelle tanken, der de som har tilgangen på fellesbeitet, vil forsøke å øke flokken sin, for økt økonomisk vinning. Dermed antar man at samtlige som har tilgang til fellesbeitet vil øke flokkene sine, fordi dette er økonomisk rasjonelt. Når samtlige øker flokkene sine, så er tanken at antall dyr overskride beitegrunnet, dermed får man en situasjon med overbeite, gjerne kalt allmenningens tragedie.

Allmenningens tragedie som er beskrevet over, fordrer at de ulike aktørene ikke har kommunikasjon mellom hverandre, noe som gjerne er en av rammene i spillteorien rundt allmenningens tragedie (Ostrom 1990). Ved at aktørene ikke har kommunikasjon mellom hverandre, så forsterkes konkurransen mellom aktørene. For å vinne frem i en slik situasjon, hvor det ikke er kommunikasjon mellom aktørene, så er det den med størst flokk som vinner. Fordi det er den med størst flokk som kan drive de med mindre flokker bort i fra beiten, dermed er det den sterkeste som vinner. Denne konkurransen vil fortsette helt til beitegrunnet er så forringet at det ikke finnes beite igjen. Tesen bygger på en oppfatning om at når beitegrunnet forsvinner, så vil dyrepopulasjonen kollapse. Løsningen på allmenningens tragedie som Garret Hardin presenterer er økt statlig styring, gjennom kontroll, lover og forskrifter. Staten kan fastsette reintallet og bestemme hvem som har anledning til å drive med reindrift (Jentoft 1998a: 36). Hardin har gjennom tesen sin legitimert statlig inngripen i reindriften, og legitimert at staten kan fastsette reintallet og bestemme hvem som får drive reindrift. Hardin har åpnet for

at myndighetene kan innta en hierarkisk rolle ovenfor reindriften, der man fra myndighetenes side forsøker å unngå allmenningens tragedie i reindriften. Dermed er tesen aktuell i forsøk på å forklare myndighetenes rolle i reindriften, og om det virkelig er slik at reindriften er preget av en situasjon som fører til plutselig kollaps.

Analysen av problemstillingen vil ta utgangspunkt i tre teorier, dette for å kunne belyse hele spekteret av forvaltning i reindriften der man kan analysere om det er økt hierarkisk styring, eller økt inkludering av reindriften i forvaltningen. To av teoriene skal beskrive hvordan forvaltningen fungerer i ulike ledd, og hvordan reindriften kan påvirke forvaltningen i ulike nivå. Den siste beskrive den lokale og tradisjonelle måten og forvalte en reinflokk, og hvordan denne kunnskapen blir inkludert i den offentlige reindriftsforvaltningen. Teoriene skal forsøke å gi svar på hva som skaper problematikken rundt reintallet i Vest-Finnmark, men også for å kunne forklare de ulike handlinger som blir utført i ulike forvaltningsnivåer som har medført til at reintallstilpasningen har vært vanskelig i Vest-Finnmark.

Teoriene som benyttes er *det korporative system, medforvaltning* og *Tradisjonell økologisk kunnskap (TEK)*. Teoriene som brukes i oppgaven skal være med å forklare forvaltningshierarkiet innen reindriften, der *det korporative system* er med på å beskrive myndighetenes rolle som forvalter av reindriften, hvor myndighetene legger selve grunnlaget for næringsutvikling og videre forvaltning av reindriften. Teorien skal forklare hvordan statlige føringer påvirker strategien i reindriftnæringen med tanke på reintallstilpasningen i Vest-Finnmark. Det er også en teori som skal forklare en ovenfra og ned styringsmekanisme, hvor myndighetene pålegger føringer som reindriftsutøvere må gjennomføre. *Medforvaltning* er en teori som skal beskrive en nedenfra og opp styring, hvor reindriftnæringens innspill, strategier og sedvaner skal ivaretas av myndighetene. *Tradisjonell økologisk kunnskap* er teorien som skal beskrive samiske sedvaner når det kommer til forvaltningen av reindriften, men den skal også forklare det samiske kunnskapsgrunnlaget for gjennomføringen av ulike strategier, hvor man ser reinflokk, familien og naturen som en helhet.

3.2 Det korporative systemet

I Norge kan man skille mellom korporatisme og pluralisme, der disse to måtene og organisere forholdet mellom stat og interesseorganisasjoner representerer ytterpunkter av idealtyper (Kjellberg og Reitan 1995). Pluralisme kan beskrives som et åpent, selvregulert marked der flere organisasjonene konkurrerer om medlemmene og innflytelse (Nordby 1994: 26). Korporatisme beskriver et organisert hierarki der staten i stor grad regulerer organisasjonens deltakelse. Selv om Korporatisme i Norge er svekket med årene, til fordel for lobbyister, så finner vi fortsatt elementer av korporatisme i den norske statsforvaltningen.

Korporatisme som en organisert representasjon for sine medlemmer, begynte allerede på slutten av 1800-tallet, som svar på den økte konflikten mellom kapitaleiere og fagforeninger (Lehmbruch 2001). I Norge har man etter 2. verdenskrig forhandlet jevnlig med organisasjoner for landbruket og fiskeri, der staten er en aktiv part som stiller krav og kommer med tilbud. En enkel definisjon på korporatisme er «et spesifikk samarbeid mellom organiserte interesser og staten, hvor interesseorganisasjoner koordinerer de viktigste aktivitetene med statlige myndigheter» (Lehmbruch 2001; 2812). Denne koordineringen fungerer gjennom et organisert system, hvor lederne for de ulike interessene kan forhandle frem avtaler på vegne av sine medlemmer (Lehmbruch 2001). Trond Nordby definerer korporatisme som et institusjonalisert samarbeid mellom stat og organiserte interesser, der maktdeelingen mellom aktørene står i sentrum (Nordby 1994). Dermed kan man forstå korporatisme som en samhandling mellom organiserte interesser og staten, hvor man skal komme frem til avtaler for begge parter, hvor maktdeelingen i hvem som pålegger og utfører arbeidet står i sentrum.

Innenfor korporatisme finnes det en rekke retninger, for eksempel kan det skilles mellom *statskorporatisme* og *den liberale korporatismen*. Begge er tuftet på en ide om at de politiske organer er sammensatt av utsendinger fra ulike organisasjoner eller næringsgrupper (Williamson 1989). Dette skal bidra til større brukerinnflytelse, der sammensatte råd med organisasjoner, foreninger og private interesser er en del av forvaltningen. Vedtak treffes etter at det har vært gjennomført forhandlinger, på den måten så bryter man med byråkratiske grunnprinsipp (Østerud 2011).

Skillet mellom statskorporatisme og den liberale korporatismen er at statskorporatisme er en autoritær variant. I statskorporatismen styrer man ovenfra og ned, der man ønsker å kontrollere medlemmene i de ulike organisasjoner. Den liberale korporatismen bygger på et mangfold av interesseorganisasjoner, der organisasjonene er etablert frivillig, dermed antar man et større innslag av nedefra og opp styring (Lehmbruch 2001; Williamson 1989 og Østerud 2011). Ved at interesseorganisasjoner deltar i prosessen, der ingen enkeltaktører eller enkeltgrupper kontrollerer, så visker man ut skillet mellom offentlig og privat sektor i forvaltningen. Der korporatisme er en ramme omkring forhandlinger mellom interesseorganisasjoner og statsorganer (Østerud 2011). Forhandlingene omhandler viktige økonomiske forutsetninger for næringen og har innflytelse rundt politiske beslutningene blir fattet i det korporative systemet. Korporativ pluralisme skjer ved at interesseorganisasjoner har en systematisert samvirke med offentlige myndigheter. Der man organiserer forholdet mellom politikk og marked gjennom et institusjonelt samarbeid, der maktdeling og mekling står i sentrum. Et annet moment som kjennetegner korporativ pluralisme er at det er flere organisasjoner innenfor en sektor som konkurrerer for å representere medlemmer i ulike forhandlinger (Lehmbruch 2001).

Organiserte interesser kan fungere som kontrollmekanismer ovenfor folkevalgte, som igjen hindrer at de folkevalgte får for mye makt (Williamson 1989; 2). De organisasjoner som faller inn under det korporative systemet, er aksepterte forhandlingspartnere av staten, der organisasjoner fungerer som mellomledd mellom staten og sine medlemmer. Organisasjoner forhandler ikke bare frem avtaler på vegne av sine medlemmer, men gjennom avtalene så pålegger de nye føringer på sine medlemmer (Williamson 1989; 84-99).

Fiskerinæringen har hatt en korporativ ordning, mens Landbruket i Norge har korporative ordninger, hvor næringsorganisasjoner forhandler frem kvoteavtaler eller andre økonomiske forutsetninger med myndighetene. Reindriftnæringen har en slik systematisert samvirke. NRL er reindriftnæringens næringsorganisasjon som forhandler frem den årlige reindriftsavtalen med LMD, der reindriftsavtalen legger økonomiske føringer for neste driftsår. Reindriftsavtalen med Reindriftsloven er sett på som det viktigste operative redskapene til å følge opp retningslinjer i reindriftpolitikken (Dokument 3:14 2011-12). Staten gjennom stortinget fastsetter bevilgningsrammen for

reindriftsoppgjøret, etter lignede modell som man har i landbruket, der tilskudd skal motivere til produksjon. Interesserepresentasjonen er fokusert på forvaltning og statlig styring. Gjennom medlemskap i en interesseorganisasjon, så har en gruppe mennesker sentralisert makten, ved at de forhandler med bakgrunn i felles interesse (Ulvevadet 2008). NRL er den eneste samiske reindriftsorganisasjonen som forhandler frem avtaler med LMD, dermed er NRL styrende for viktige beslutninger både økonomisk og politisk.

Williamson (1989) skiller mellom interesse -og næringsorganisasjoner.

Næringsorganisasjonen er enten formet ut av en interesse i en næring, eller at medlemmene innehar spesifikk kunnskap, som kan benyttes under forhandlinger (Williamson 1989; 91). Hvordan denne posisjonen benyttes næringsorganisasjonen, avgjør hvilken posisjon organisasjonen har under forhandlinger med staten. NRL faller inn under definisjonen til Williamson som en næringsorganisasjon. Når man skal analysere det korporative systemet så må man se på relasjonen mellom stat og den korporative organisasjonen, hvem som implementerer politikken og hvem som påfører sanksjonene. Ett annet spørsmål er, hvor langt staten er villig til å delegere myndighet uten å miste kontroll, uten at myndighetene mister kontroll over politikken og reguleringer som innføres (Williamson 1989; 100). Forhandlingskorporatisme er korporative ordninger under forvaltningen (Nordby 1994: 17) der det kan forhandles frem avtaler. I prosessen ved forhandlinger gis det et tilbud fra en part, hvor den andre stiller krav om motytelser for denne avtalen. Partene holder frem negative sanksjoner som de truer med hvis partene ikke oppfyller minstekrav (Nordby 1994: 22). NRL er den eneste organisasjonen som kan forhandle frem avtaler på vegne av reindriften, på den måten har NRL fått monopol til å forhandle med staten, Sametinget er bare en observatør. Dermed faller ikke det korporative systemet for reindriften inn under den pluralistiske forståelsen av det korporative systemet. Siden NRL er den eneste reindriftsorganisasjonen som har et korporativt samarbeid med norske myndigheter så analysen vil fokusere på forholdet mellom staten, ansvarlige myndigheter og NRL.

Utvalg er noe Trond Nordby beskriver som korporatisme under forvaltningen (Nordby 2004: 164). Dette er når organisasjoner eller utvalgte personer fra ulike organisasjoner, der utvalgene er koblet direkte til forvaltningen. Hvis utvalgene er nedsatt av regjeringen eller av et departement, så nyter de statlige utvalgene stor kontroll, der

myndighetene, selv nedsetter utvalget, utformer mandatet til utvalget (Nordby 2004: 164).

3.2.1 Det korporative system i Reindriften

NRL fikk forhandlingsrett med LMD i 1976, der man årlig forhandler frem reindriftsavtalen. Avtalen ble sist revidert i 1993, hvor man forhandler frem tiltak som tar sikte på en utvikling av reindriftnæringen i samsvar med de vedtatte politiske mål og retningslinjer for næringen. Tiltakene omfatter økonomiske virkemidler, men det kan også kreves forhandlinger om faglige, sosiale, organisasjonsmessige og andre forhold som måtte påvirke næringen mot de mål som er fastsatt for reindriftspolitikken.

Spørsmålene innenfor korporatismen er i hvilken grad har NRL har innflytelse ovenfor de myndigheter de forhandler med, og i hvilken grad NRL har mulighet til å påvirke politikken og reguleringene som påføres reieneierne. Det andre som må analyseres er statens rolle, om hvilken grad staten har tillit til NRL som næringsorganisasjon, om myndighetene er villige til å la NRL innføre politikken og reguleringene, og er det næringsorganisasjonen eller myndighetene som påfører eventuelle sanksjoner. Dette er interessant i forhold til politikken rundt reintallstilpasningen i Vest-Finnmark. Med bakgrunn i teorien stilles følgende hypoteser som teorien skal forsøke å svare på i oppgaven.

3.2.2 Forskningsspørsmål knyttet til det korporative systemet

- Hvilke insentiver i det korporative systemet skal føre til at reieneiere i Vest-Finnmark reduserer reintallet og hvilke krav stilles det til å innfri insentivene?
- Er reindriftsavtalen preget av myndighetenes eller reindriftenes politikk, hvem implementerer politikken fra reindriftsavtalen og hvem påfører eventuelle sanksjoner?

3.3 Medforvaltning

Medforvaltning skal bidra til økt legitimitet om forvaltningen av reindrift. Legitimiteten skal sikres gjennom samarbeid og deltakelse fra reindriftnæringen og myndighetene i forhandlingene av bruksregler for næringen. Hensikten med medforvaltning er å bryte ned det hierarkiske forvaltningsregimet, noe man finner i større grad i det korporative systemet. Tanken er at det skal etableres et mer likeverdig forhold mellom myndigheter, næring og forskning (Jentoft 1998a). Det likeverdige forholdet mellom myndigheter og næring sikres ved at organisasjoner som representerer næringen eller interesser får delta direkte i beslutningsprosesser angående forvaltningen av ressurser.

Fordeling av ressurser og regulering av næringer er utfordrende for myndighetene alene, spesielt i situasjoner hvor man må ha større tilpasningsevne, der medforvaltning responderer bedre og raskere på lokale endringer. Dette skjer ved at brukerne selv deltar i forvaltningen, med erfaringer og kunnskap, noe som også sikrer større fordelingslikhet, ettersom næringen, forskning og myndighetene kommuniserer bedre (Jentoft 1998a).

Ved å inkludere ulike kilder til kunnskap i forvaltningen, er medforvaltning mer robust i å takle endrede lokale forhold, når det kommer til høsting av ressursene, så lenge dialogen mellom de ulike kunnskapskildene eksisterer. Medforvaltning tar utgangspunkt i forvaltningen av fellesressurser, der alle berørte parter skal kunne ha påvirkningskraft, og dermed inkluderer man de ulike kunnskapskildene, fra forskere til næringsaktører i beslutningsprosessen. Der det korporative systemet kan beskrives som hierarkisk forvaltningssystem, innebærer medforvaltning at reguleringsfunksjoner desentraliseres og delegeres til lavere nivåer. Ressursbrukere har det Jentoft (1998a) kaller for «endogen» styring, bedre beskrevet som styring innenfra, og ikke kun «exokratisk» styring, som betyr styring utenfra og ovenfra. Det vil si at medforvaltning er noe mer enn høring og konsultasjon. Medforvaltning innebærer rett til å forvalte, ikke en rett til å eie (Jentoft 1998a: 174).

Medforvaltning har blitt foreslått til å gi rom for tradisjonell kunnskapsforvaltning, og at medforvaltning kan minimere kostnadene til forvaltningen ved å løse opp i konflikter og skape en nærmere relasjon mellom aktørene (Carlsson og Berkes 2005).

Ellinor Ostrom har skrevet om forvaltningen av fellesressurser, og institusjonsbygging rundt fellesressursene (Ostrom 1990). Hun gjør et poeng ut av at markedet eller staten har i mindre grad vært vellykket i å forvalte fellesressurser over lengre perioder. Videre viser Ostrom til at lokale og mindre samfunn, i større grad har evnet å forvalte fellesressursene over en lengre periode gjennom lokale institusjoner (Ostrom 1990). Ostrom peker på at i modellen til Hardin handler gjeterne uavhengig av hverandre, uten å utveksle informasjon, med det resultat at man oppnår overbeite. Ostrom hevder at løsningen på fare for overbeite er organisering av de som skal høste av fellesressursene. Gjennom empiriske undersøkelser av ulike samfunns sin forvaltning av lokale fellesressurser, har Ellinor Ostrom (1990) listet opp syv ulike prinsipper for lokal institusjonsbygging som skal forvalte fellesressurser. Ostrom peker på at dette ikke er regler, ettersom reglene i de ulike lokale forvaltningsregimene varierer, derfor presenterer hun dem som prinsipper. Følgende syv prinsipper presenteres av Ostrom (1990):

- *Klart definerte grenser og regler for hvem som kan høste av fellesressursene:* Hvem kan benytte seg av fellesressursene, til hvilken tid og hvordan.
- *Samsvar mellom forvaltning og lokale forhold:* Det må finnes mulighet til å tilpasse bruks- eller innhøstingsreglene til endringer i lokale forhold. Det kan være knapphet eller teknologiutvikling som gjør at man må kunne tilpasse reglene lokalt.
- *De som påvirkes av reglene, må kunne påvirke dem:* De som høster eller bruker fellesressursene, må kunne påvirke reglene, eller endringer i reglene. Det kan ikke være slik at overordnet myndighet endrer reglene uten at de som benytter seg av ressursene er med i prosessen.
- *Overvåkning av ressursforholdene og ressursinnhøstingen:* De som overvåker ressursene må kunne stille de som bruker ressursene ansvarlig. Enten i form av at de er ansvarlige ovenfor de som bruker ressursene, eller at de som bruker ressursene er ansvarlig for overvåkingen.
- *Brudd på reglene fører til proporsjonale sanksjoner:* Når noen bryter de etablerte reglene i bruken av ressursene, må straffen eller sanksjonene stå i samsvar med alvorlighetsgraden til bruddet.

- *Konfliktløsende mekanismer:* Det gjelder mekanismer for kommunikasjon mellom parter, når en eller flere parter bryter reglene for ressursene. Dette for at man ikke skal ha en situasjon hvor det er fordelaktig å bryte reglene på bekostning av andre parter, der hvor mangel på kommunikasjon og sanksjonsmuligheter gjør en slik situasjon mulig.
- *Rett til å danne egne institusjoner i forvaltningen av fellesressursene, og reglene må anerkjennes av myndigheter, uten å bli utfordret av andre myndigheter:* Det er snakk om egne institusjoner som forvalter fellesressursene, men institusjoner som også har innflytelse i etableringen og endringer av regler. Institusjonene blir politikktutformende, med deltakelse i flere ledd, uten at overordnede myndigheter utfordrer institusjonens legitimitet i forvaltningen av fellesressursene.

Prinsippene skal være med på å gjøre forvaltning av fellesressurser mulig, gjennom medforvaltning er det mulig å inkludere eksempelvis disse prinsippene. Det er ingen klart definerte former eller struktur i medforvaltning (Jentoft 1998a), men forvaltningsformen muliggjør at andre kunnskapsformer har mulighet til å påvirke forvaltningen. Disse syv prinsippene kom Ellinor Ostrom frem til gjennom sine empiriske studier i caser av ulike lokale forvaltninger av fellesressurser. Når det kommer til reindriften eksisterer det institusjoner og definerte grenser i forvaltningen og bruken av beiteområder, både for de som tilhører distriktet og hele reindriftnæringen.

3.3.1 Medforvaltning i reindriften

Reindriften medforvaltningssystem fungerer på ulike måter. Sametinget kan foreslå medlemmer til Reindriftsstyret som er det nasjonale forvaltningsorganet i medforvaltningssystemet. Lokalt så skal reindriften forvaltes gjennom siida- og distriktsstyret. Annen form for medforvaltning er at NRL kan foreslå medlemmer til ulike utvalg, slik som kriterieutvalget for økologisk bærekraft i reindriften. Sametinget har også konsultasjonsrett gjennom avtale underskrevet i 2005, den gjelder i saker som kan påvirke samiske interesser (Sametinget 2017).

3.3.2 Forskningsspørsmål knyttet til medforvaltning

- Har endringene ført til økt medforvaltning i reindriften, slik intensjonen med den nye reindriftsloven er, eller har den ført til økt statlig styring (hierarki)?
- Er det manglene statlig styring eller mangelen på selvstyre i reindriften som er problematisk i reintallstilpasningen?
- Hvordan skal man gjennom medforvaltningen redusere reintallet i Vest-Finnmark?

3.4 Tradisjonell økologisk kunnskap

Tradisjonell kunnskap eller tradisjonell økologisk kunnskap (TEK) har ikke en universell definisjon, men TEK beskriver en annen type kunnskapsplattform. *Tradisjonell* referer til kulturell overlevelse, videreført gjennom sosial praksis, handlinger, tro og prinsipper (Berkes 2012: 3). Tradisjoner oppstår ved at praksis har vært gjennom systematisk testing og kritisk refleksjon oppgjennom tiden (Berkes 2012). Dette betyr ikke at TEK er en kunnskapsplattform som er låst i det tradisjonelle, og at kunnskapen ikke er kapabel for endring, men det viser til en måte å innhente kunnskap systematisk (Berkes 2012).

TEK kan defineres som *akkumulert kunnskap, praksis og tro. Utviklet i en adaptiv prosess gjennom arv og kulturelle overføringer til neste generasjoner om forholdet mellom levende vesener, inkludert mennesket, og deres miljø* (Fritt oversatt fra Berkes 2012: 7). TEK blir sett på som et eget kunnskapssystem, der hvor natur, dyr, mennesker og kultur ikke er frakoblet hverandre, men blir sett på som en helhet, dermed er kunnskapsformen beskrevet som holistisk.

TEK er kunnskap som er videreført fra en generasjon til neste, kunnskap som er kulminert gjennom praksis. Denne praksisen har bestått av prøving og feiling, og ofte kostbar kulminering av kunnskap. Berkes (2012) beskriver TEK som en metode for å skaffe seg kunnskap, men at TEK også er en kunnskapsplattform om natur, steder, mennesket og dyr. Kunnskapen blir overført til neste generasjon gjennom språket, der man forklarer hendelser og handlinger, eller det kan benyttes fortellinger til å forklare hendelser og ulike områder. Språket blir dermed kunnskapsbærende, hvor begreper i språket kan forklare fenomener eller attributter til ulike områder.

Dette er kunnskap som ikke er mulig å oppnå uten systematisk testing, prøving og feiling. Enkelte forskere har hevdet at TEK har manglet den systematiske nysgjerrigheten og systematikken til å kunne defineres som vitenskap. Berkes (2012) hevder at dette blir en forenkling av en kunnskapsform som har forvaltet naturressurser gjennom systematisk testing, både kvalitativt og kvantitativt.

Tradisjonell økologisk kunnskap har både likheter og ulikheter med vestlig vitenskap. TEK knytter gjerne natur, kultur og tro inn i en helhetlig og dypere forståelse av verden, dette gjør at TEK ofte preges av moralske og etiske tilnærminger til ulike hendelser og handlinger (Berkes 2012). Vestlig vitenskapelig tilnærming til fenomener eller handlinger fokuserer ofte utelukkende på selve handlingen eller fenomenet, dermed presenterer man TEK som en holistisk tilnærming til ulike hendelser og fenomener. Dette skiller ofte TEK og vitenskap, men begge kunnskapsplattformene har visse likheter, både TEK og Vestlig vitenskap har begge kvantitative og kvalitative metoder i innhenting av kunnskap, og begge forsøker å svare på handlinger og hendelser som skal gi økt forståelse av verden.

Tradisjonell økologisk kunnskap og vitenskap behøver ikke å være to konkurrerende metoder for tilegnelsen av kunnskap, Berkes (2012) poengterer at de kan være komplimenterende plattformer for kunnskap. Det eksisterer i dag organisasjoner som forsøker å ivareta og bruke TEK i organisasjonens kunnskaps generering. Arktisk Råd som består av åtte medlemsstater, observatører og seks ulike internasjonale urfolksgrupper, er en organisasjon som gir urfolk formell deltakerstatus i organisasjonen. Gjennom *Ottawa Traditional Knowledge Principles*, har man utarbeidet prinsipper på hvordan man skal jobbe og inkludere TEK i Arktisk Råds arbeid (Saami Council 2017). På den måten forsøker man å inkludere TEK i Arktisk Råds arbeid. Dette viser at inkludering av tradisjonskunnskap er mulig i vitenskapelig arbeid, der man i flere tilfeller kommer frem til felles konklusjoner ved bruk av vestlig vitenskap og TEK.

3.4.1 Tradisjonskunnskap og reindriften

Når det gjelder tradisjonell forvaltning av reindriften har man vært inndelt i ulike Siida. Siida består av mennesker, der en siida består av flere ulike husholdninger, som til sammen utgjør en gruppe som tar seg av familie og forvalter/gjeter flokken (Strøm Bull

m.fl. 2001; Sara 2009). Siidaen har egen territorium med tilhørende infrastruktur som utgjør distriktet (Orohaga). Mellom vinter, vår/høst og sommerbeitet er det normalt en tilnærmet fast flyttevei. Reindriften har normalt vært og er fortsatt en pastoral livsstil, hvor man i enkelte deler av verden fortsatt driver en full nomadisk livsstil, hvor man forflytter seg etter reinen med hele siidaen. I Norge har man en såkalt semi-nomadisk livsstil, hvor man oppholder seg i faste boplasser, men hvor en liten gruppe av siidaen gjeter flokken (Maynard m.fl. 2011).

Siidaen fungerer som en institusjon i det daglige arbeidet og forvaltningen av reindriften og den enkelte siida. Det som gjør Siidaen til en viktig institusjon, er den kunnskapen som siidaen som gruppe besitter rundt flokken, de enkelte dyr og hvordan man forvalter de ulike beiteområdene til ulike tider. Bjørklund (1999) peker på at reindriften bygger på dyr, beite og mennesket som produksjonsfaktorer, men for å greie balansegangen mellom disse tre faktorene, peker Bjørklund på at det kreves kontroll og kunnskap, om dyrenes atferd i forhold til klima og beite. Siidaen diskuterer ulike strategier i hvordan man skal forvalte flokken, det være seg salg av dyr, for å strukturere flokken riktig, forvalte flokken i forhold til beite tilgjengelig, samt ulike værforhold som kan påvirke beitetilgangen. Kunnskapen som reindriftssamer besitter rundt reinsdyret gjenspeiles i et rikt ordforråd rundt individuelle reinsdyr og beiteområdene (Eira 2011; Sara 2009: 2011 og Paine 1994), samme gjelder snø (Eira 2011; Eira 2012).

Siidaen har interne og eksterne regler og forholde seg til. De interne reglene gjelder strategier om hvor man skal la flokken beite og hvordan man ønsker å forvalte flokken innad i siidaen, der flokkkomposisjon er sentral (Kalstad 1997). Det jeg kaller for eksterne regler, er tradisjonelle grenser, spesielt i vinterbeitene, hvor de ulike siidaene har hatt og har sine beitegrenser. Grensene er gitte, der man som reineier tilhørende en siida må forholde seg til beitegrensene. Det er ansett som dårlig arbeid, og man bringer skam over seg selv som reineier og siidaen når man mister flokken sin inn på andre sitt beiteterritorium (Kalstad 1997).

Ellinor Ostrom skriver om prinsipper for forvaltning av fellesressurser, der hun har kommet frem til disse prinsippene gjennom empiriske undersøkelser i hennes forskning (Ostrom 1990). Mange av lignende prinsipper eksisterer i den tradisjonelle samiske forvaltningen, som nevnt over er det territorielle grenser for de ulike siidaene sine

beiteområder, dette gjelder både sommer- og vinterbeite. Det har tradisjonelt eksistert forståelser for endrede forhold, spesielt i vinterbeitene. Eksempler kan være hvor beitetilgangen for flokken er liten, på grunn av vanskelige snøforhold eller is, da har man hatt mulighet til å forskyve beitegrensene som et avbøtende tiltak, slik at flokken har tilgang på beite. Det har også eksistert og eksisterer til en viss grad den dag i dag konfliktløsende mekanismer, spesielt i situasjoner hvor en siida har mistet deler av flokken sin til en annen siida, så er det kommunikasjon mellom siidaene, slik at man kan skille ut dyrene som tilhører siidaen som har mistet dyr til den andre siidaen.

TEK er en holistisk tilnærming, der den skal forsøke å dekke kunnskapen, forståelsen og forvaltning i en siida, hvilke prioriteringer som man fremmer fra siidaens side og hvorfor. Siidaen har egne mål, strategier og fremtidsvisjoner. Siida er en tradisjonell institusjon, noe som både Kalstad (1997) og Sara (2009: 2011) vektlegger, men en institusjon som har lignende prinsipper som Ostrom (1990) beskriver er nødvendige i forvaltningen av fellesressurser over lengre periode. Siidaens forvaltning skal ivareta alle menneskene som tilhører siidaen, og gjennom etablerte prinsipper i siidaene har man en forankret lokal forvaltning, som er fylt med regler og innhold, ut over det som man har beskrevet i en distriktsplan.

Det som er viktig i reindriften og som er en del av den tradisjonelle kunnskapen, er praksiskunnskapen. Det er denne kunnskapen som danner grunnlaget for en bærekraftig reindrift. I boken *Samisk reindrift – Norske myter* (Benjaminsen m.fl. 2016) presenteres en modell i forståelsen av bærekraftig reindrift med utgangspunkt i mennesket. Der det tas utgangspunkt i begrepet *vuodđu*, som kan oversettes til grunnlag, der modellen er delt opp i ni ulike kategorier som må fungere sammen for å skape en bærekraftig reindrift. Dette er følgende kategorier (Benjaminsen m.fl. 2016; 35-46)

- *Menneskegrunnlaget*; I hver siida har det vært en kjerne med mennesker med lang historie i siidaen, der siidaens navn tradisjonelt har fulgt disse kjernemenneskene eller sentral landskapsenhet.
- *Kunnskapsgrunnlag*; dette er kunnskapen som overføres fra en generasjon til den neste, der kunnskapsoverføringen skjer ved at man deltar i ulike arbeidsoppgaver.

- *Forståelsesgrunnlag;* Dette er reindriftssamens forståelse av samisk reindrift og forståelse av reinens atferd og tilpasning til naturlige omgivelser. Der man må kunne tilpasse seg de naturlige svingningene i naturen og i reinflokken.
- *Husholdsgrunnlag;* Reindrift er et familieforetak, der dette kan være et utvidet familie. Der familien er læringsbase for den oppvoksende generasjon, der reindriftshusholdningene opprettholder et mangfold av kunnskap i ressursutnyttelse og næringstilpasning.
- *Merkegrunnlag;* Merking av rein i form av snitt i ørene er en tradisjon som oppfyller ulike praktiske funksjoner. Dette bidrar til åpen informasjonsflyt om tilstedeværelse av ulike eieres rein i terrenget, og gjør det enkelt å ha kontroll på egne og andre sine rein.
- *Reinflokkgrunnlag;* Handler om å gi grunnlag for reinflokkens kontinuitet over tid, og overførsel av rein fra generasjon til generasjon. Sammensetningen av rein er resultat av eiernes bevisste vurderinger av siidaens- og husholdningens bærekraft.
- *Siidagrunnlag;* Siidaen er det opprinnelige samiske selvstyrte lokalsamfunn. Siidagrunnlag innebærer helheten i det nomadiske, pastorale livsformen, herunder stedene og arealene som inngår. Det er bruken av arealer som er nødvendig for ivaretagelse av flokken, og ivaretagelsen av siidagrunnlaget.
- *Ressursgrunnlaget;* Dette er flere typer ressurser for utnyttelse til husholdets eget bruk. Ressursutnyttelsen innebærer en allsidig utnyttelse av rein og andre tilgjengelige naturressurser direkte til egenproduksjon av klær, mat og utstyr, ved siden av aktiviteter for å tjene penger.
- *Rettsgrunnlag;* for samisk reindrift omfatter alle nevnte grunnlagene overfor. Der kunnskap og ferdighetsgrunnlaget må være til stedet for å etablere reindriften som en levevei. Det handler om eierskap til rein gjennom reinflokkgrunnlag og merkegrunnlag. Rett til å tilegne seg kunnskap og ferdigheter gjennom kunnskapsgrunnlag, retten til å drive selvstendig reindrift gjennom husholdsgrunnlag og ressursgrunnlag. Retten til å være medlem i en siida gjennom menneskegrunnlaget og siidagrunnlaget.

Dette viser den helhetlige tilnærmingen til bærekraftig reindrift når det gjelder tradisjonell oppfatning av bærekraftig reindrift, der man ser på mer enn bare reintallet,

man ser på siidaen og siidaens husholdning i sin helhet. Dette er faktorer som må tilpasses beitegrunnet for en bærekraftig reindrift.

3.4.2 Forskningsspørsmål til teorien TEK

- Har endringene ført til økt inkludering av TEK, slik intensjonen med den nye reindriftsloven er?
- Er det manglende eller for stor inkludering av TEK som har bidratt til vanskeligheter med reintallstilpasningen?

Teoriene er valgt ut av relevansen til å forklare forvaltningen av reindriften i Norge, og for å kunne gjennomføre en fullstendig analyse av hvorfor reintallstilpasningen i Vest-Finnmark har tatt så lang tid å vært så utfordrende. Teorien om korporative systemet skal forklare hvordan man forsøker å redusere reintallet gjennom reindriftsavtalen, der politikken og forhandlingene rundt avtalen blir analysert. Analytisk er det relevant å se hvilke krav fra NRL og LMD som blir fremmet, og hvem som får gjennomslag for sine krav, og på hvilket grunnlag. Medforvaltningen skal sikre at reieiere har innflytelse i forvaltningen av næringen, gjennom ulike råd, på nasjonal, regional og lokal nivå. Der faller analysen på i hvor stor grad man har klart å inkludere reieierne i ulike forvaltningsnivå. Der medforvaltning skal bidra med å fremme reieiernes perspektiver, i motsetning til den økologiske målsetningen fra myndighetenes side. Siste teorien er Tradisjonell økologisk kunnskap som skal forklare reieiernes forvaltningsmåte, hvor TEK blir inkludert gjennom ulike deler av medforvaltningssystemet, og hvilke konsekvenser utelukkelsen eller inkludering av TEK har for forvaltningen av reindriften og reintallstilpasningen i Vest-Finnmark.

4 Metode

Metodevalget til oppgaven har falt på kvalitativ metode, gjennom dokumentanalyse. Gjennom dokumentanalyse ønsker jeg å få en dypere forståelse av hvordan forvaltningen av reindriften fungerer. Kvalitativ tilnærming gir grunnlag for en slik dypere forståelse av sosiale fenomener (Thagaard 2013). Hensikten er å fremme innsikt, der kvantitative metoder gjerne fremmer en oversikt (Tjora 2012: 22). Det eksisterer ikke en allment akseptert definisjon av hva kvalitativ forskning er, men når man forsker kvalitativt, så er man interessert i hvordan noe gjøres, sies, oppleves, fremstår eller utvikles (Brinkmann og Tanggaard 2010). I kvantitativ forskning er man interessert i kvantiteter, altså hvor mye som finnes av noe (Brinkmann og Tanggaard 2010). Ofte fremmes det at kvalitative oppgaver er mer subjektive enn kvantitative, dette er på generell grunnlag en gal påstand. Begge tilnærminger er interesserte i individets synspunkter. I kvantitativ metode kan to analytikere i utregningen av en og samme regresjonsligning komme frem til samme resultat, men fortolkningen av resultatet kan bli ulik avhengig av teori og perspektiver forskeren har (Tjora 2012).

Oppgaven handler om å forstå forvaltningsprosessen i reindriften, og hvordan dette påvirker reintallet i Vest-Finnmark, da er sosiale prosesser en del som må analyseres. Sosiale prosesser forstår man som mennesket føler, handler, lærer og utvikles (Brinkmann og Tanggaard 2010). Dette skal bidra til en dypere forståelse av prosessene rundt forvaltningen, i motsetning til en statistisk gjennomsnitt som man gjerne får gjennom kvantitative metoder. Dette betyr ikke at jeg er imot kausale slutninger som gjerne trekkes i kvantitative metoder, eller imot generalisering av forskningsresultater (Brinkmann og Tanggaard 2010). Hadde oppgaven handlet om å kvantifisere eller trekke slutninger på for eksempel hvilke sammenheng arealinngrep har på beiteland, hadde kvantitativ metode vært foretrukket metode, men i denne oppgaven handler det om å forstå forvaltningen av reindriften dermed er kvalitativ metode foretrukket for å svare på forskningsspørsmålet.

4.1 Dokumentanalyse

Oppgaven er gjennomført som ren dokumentanalyse, en metode som er den mest brukte formen for analyse i samfunnsvitenskapen (Brinkmann og Tanggaard 2010). Analysen er foretatt på dokumenter som er i hovedsak produsert til annet formål enn forskning, noe som Tjora (2012) også har vektlagt om dokumentanalysen. Dokumentanalyse gir mulighet til å analysere prosesser som leder til en form for politikk (Brinkmann og Tanggaard 2010: 137). Hensikten er å forstå den offentlige reindriftsforvaltningen, der policyanalyse er en del av oppgaven, for å forstå prosessene som har medført til dagen forvaltning, og hvordan dette har påvirket reintallstilpasningen i Vest-Finnmark.

Når man skal analysere dokumenter, så er det lurt å skille mellom primære, sekundære og tertiære dokumenter. Primærdokumenter er et dokument som er sirkulert blant et begrenset antall aktører på et tidspunkt i umiddelbar nærhet av begivenheten eller situasjonen. Møtereferat er et eksempel på et primærdokument. Sekundær dokumenter er i prinsippet tilgjengelig for alle som måtte ønske det. Dokumentet er produsert på et tidspunkt i umiddelbar nærhet av begivenheten eller situasjonen som dokumentet referer til. Eksempler på sekundære dokumenter kan være lovtekster, avisartikler eller regjeringsrapporter. Et tertiært dokument er også tilgjengelig for alle, men er karakterisert av at den er produsert på et tidspunkt etter begivenheten eller situasjonen. Dette kan være akademiske bøker eller tidsskriftsartikler (Brinkmann og Tanggaard 2010: 138-139). Det er ikke et skarpt skille mellom de ulike typene av dokumenter, men det er et analytisk poeng å overveie den tidsmessige konteksten, og til hvilket formål dokumentet ble produsert for (Brinkmann og Tanggaard 2010).

I analysen av forskningsspørsmålet er det benyttet dokumenter innenfor alle disse kategoriene, der tidsaspektet har avgrenset dokumentsøket, og spørsmålet har avgrenset dokumentsøket. Fordelen med dokumentanalysen i denne oppgaven, er at det er mulig å undersøke et lengre tidsperspektiv, men det er også mulig å få frem rasjonale for de ulike prosessene, ved å analysere dokumentene i ettertid (Brinkmann og Tanggaard 2010: 140). Valget på dokumentanalyse for løsning av oppgaven, har falt på at forskningsspørsmålet skal besvares med bakgrunn i teori, dette gjøres også gjennom andre metoder, som for eksempel intervjuer, men dokumenter kan avgrenses tidsmessig, og dokumenter har allerede utarbeidet standpunkter som er utformet til det

offentlige ordskiftet, som grunnlag for politisk utforming. Dette innebærer at dokumentanalyse bør ha en annen status enn intervjuer, fordi argumenter som ikke er relevante under forhandlinger ikke kommer med i dokumentet (Fuglsang og Olsen 2007). Annet moment i forbindelse med dokumentanalyse er at dokumenter ikke er produsert med det formål å inngå i en samfunnsvitenskapelig analyse, men er produsert etter en begivenhet for et formål og til et gitt publikum, dette innebærer ikke at dokumenter inneholder mer, eller mindre sannhet om begivenheten, poenget er at dokumenter adskiller seg, fra for eksempel intervju, og må behandles deretter (Brinkmann og Tanggaard 2010). Analysere selve dokumentet vil fokusere på hvilken mål for politikken og forvaltningen det legges opp til i reindriften, og om det har vært gjenstand for endringer. Dette er politikken og prosesser fra LMD sin side, og politikken fra organisasjoner til reindriftnæringen. Dokumentanalysen baserer seg på forskningsspørsmål, som igjen skal besvares for å kunne svare på problemstillingen, dette for at analysen skal bli mest mulig objektiv, og dette gjør analysen av ulike dokumenter enklere. Analysen av dokumenter er avhengig av konteksten til de ulike dokumentene, for hvilket formål de er skrevet, når dokumentet er skrevet og til hvem er dokumentet skrevet, dette må forskeren ha kontroll på i analysen. Gjennom dokumentanalysen skal det forsøkes å svare på forskningsspørsmålene knyttet til teoriene, og på den måten svare på problemstillingen.

4.1.1 Dokumentene

Dokumentene i denne oppgaven strekker seg fra 1978 frem til 2017. Hensikten med å inkludere dokumenter fra 1978, er for å inkludere funnene av reindriftsloven av 1978, fordi reindriftsloven av 1978 har elementer som fortsatt den dag i dag påvirker reindriften. Dokumentene som dekker kapittel 6, er i hovedsak forskningsartikler som har forsket på konsekvensene av loven, samt at det er offentlige dokumenter som offentlige utredninger og stortingsmeldinger som beskriver reindriftpolitikken frem til 2007. Dokumenter som stortingsmeldinger er valgt ut på grunnlag av at de beskriver politikken i den aktuelle perioden, der forskningsartikler er valgt ut fordi dokumentene beskriver konsekvensene av den aktuelle politikken.

Dokumenter benyttet til analysen av reindriftsloven og den offentlige forvaltningen, er dokumenter innenfor Brinkmann og Tanggaard (2010) sine tre kategorier, der dokumentene er både forskningsartikler, forskningsbøker, offentlige dokumenter som utredninger, stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner, avisartikler, lovforskrifter og lovtekst. Mesteparten av dokumentene er tilgjengelig for alle, der dokumentene kan finnes på internett, men i forbindelse med oppgaveskrivingen, så har jeg hatt kontakt med Landbruksdirektoratet, for å få tak i dokumenter som omhandlet ulike forhandlinger, som saksdokumenter for reindriftsstyret. Dokumentene er valgt ut med bakgrunn i problemstillingen, og med det formålet om å avdekke de ulike prosessene, og hvordan prosessene kan ha påvirket reintallstilpasningen. Det er lagt vekt på å svare til de ulike forskningsspørsmålene, og utvalget av dokumenter har forsøkt å ta hensyn til forskningsbias, der antallet dokumenter ikke skal være overvektig preget av LMD eller reindriftsnæringens syn. Dette er dokumenter som Stortingsmeldinger, Landbruks- og Matdepartementets proposisjoner til reindriftsavtalen, forskningsartikler i det aktuelle feltet, NRL sine krav til reindriftsavtaler, reindriftsstyrets protokoller og Landbruksdirektoratets ulike årsmeldinger.

Det var lagt opp til at intervju også skulle være en metode, men dette viste seg å være mer problematisk enn forventet fra min side. Det var ingen problem med tilgang til feltet, siden jeg selv er reieneier i Vest-Finnmark. Utfordringen var at Intervju med reieneiere førte til at spørsmålene var allerede stilt på en slik måte, at det hadde preget oppgaven i en bestemt retning. Derfor utelukket jeg intervju, og oppgaven baserer seg på dokumentanalyse.

4.1.2 Etikk

Dokumentanalyse er en metode som oppfattes som en ikke-påtrengende metode (Tjora 2012), det vil si at forskerne ikke behøver å være i direkte kontakt med personer, slik som i intervju, avhengig av tilgjengeligheten på dokumentet. På bakgrunn av tilgjengeligheten til dokumenter, så trenger ikke forskningen å være begrenset av etiske hensyn (Silverman 2006). Det er dermed ikke slik at dokumentanalyse ikke er preget av etiske hensyn. Dokumentanalyse preges av forståelsen til forskeren og den fortolkningen som preger forskeren i lesing og analyse av dokumenter. Hvis tolkingen av

dokumenter ikke sammenfatter med forståelsen av de som er involverte i fenomenet, så er dette en etisk utfordring. Samfunnsvitenskapelig forskning kan prege det samfunn som det forskes på. I denne oppgaven så ser jeg på reintallstilpasningen i Vest-Finnmark, som er et betent tema, fordi det på ulike måter rammer reineierne, og enhver siida og reineier er lett identifiserbar hvis man analyserer siidanivået. For at leseren skal kunne skille mellom den innsamlende dataen og forskerens tolkning, så er det viktig å adskille dette, og forskeren må være forsiktig i forskningen av samfunn hvor individer lett kan bli uønsket identifisert, selv om det er gjennomført dokumentanalyse.

4.2 Forskning i egen kultur

En viktig målsetning med kvalitative metoder er å forstå sosiale fenomener, der har fortolkning stor betydning, der metodologiske utfordringer er knyttet til hvordan forskeren analyserer og fortolker disse sosiale fenomenene (Thagaard 2013:11). Innenfor positivismen er forskerens nøytralitet eller objektivitet et ideal, og man anser forskerens engasjement i tematikken som støy, og dette kan påvirke resultatene. Innenfor den fortolkende tradisjonen som kvalitativ forskning er basert på, så har man innsett at fullstendig nøytralitet ikke er mulig, og forskerens engasjement i feltet kan betraktes som både støy eller ressurs (Tjora 2012). For å styrke forskningens reliabilitet, så må forskeren ha reflektert over om vedkommende har noe til felles med forskningen eller informantene.

Cato Wadel (2014) skriver i hovedsak om feltarbeid og kommer inn på temaet *feltarbeid i egen kultur*, i det temaet er det momenter som gjelder all kvalitativ forskning som forskeren bør være klar over, når det gjøres forskning i egen kultur. Rent praktisk så kan det være enklere å få adgang til informasjon, ettersom man kjenner språket og kulturen, men at både forsker og informanter kan ha lik oppfatning av verden. Dette får man gjennom den gjensidige felleskunnskapen man som forsker har med informantene, men den felleskunnskapen gjør også forskningen problematisk, ved at man raskt kan overse viktige deler av kulturen sin, fordi den tas for gitt (Wadel 2014: 26-27).

Min rolle i reindriften gjør at jeg har tilknytning til forskningen, hvor jeg kjenner til utfordringene som eksisterer i reindriften, spesielt i Vest-Finnmark. Dette er både en styrke, ved at analysen kan bli preget av den kunnskapen jeg besitter, men det kan også

utfordre min objektivitet. Derfor har jeg valgt å basere oppgaven på dokumentanalyse for å gjøre forskningen mest mulig objektiv, for å klare å belyse utfordringene med reintallstilpasningen i Vest-Finnmark fra begge sider.

For å gjøre oppgaven enklere å forstå for leseren, så er det skrevet forskningsspørsmål knyttet til hver teori, som man gjennom dokumentanalysens empiri skal forsøke å svare på, dette skal bidra til å svare på problemstillingen i oppgaven. Dette er selve metoden for å løse oppgaven, og hvordan empirien er fremskaffet og på hvilket grunnlag, er allerede beskrevet ovenfor.

For å kunne svare på problemstillingen i oppgaven, så må man se på hvordan konsekvensene av den første gjennomgripende reindriftsloven av 1978 påvirket reindriften og dens forvaltning. Deler av konsekvensene henger igjen i dagens offentlige forvaltning av reindriften.

5 Forvaltningen og forvaltningsstrukturen før 2007

For å kunne si noe om Reindriftsloven, må man se på det grunnlaget som Reindriftsloven av 1978 skapte for forvaltningen av reindriften, og hvordan dette påvirker forvaltningen av reindriften i dag. Dette kapittelet tar for seg den historiske utviklingen av rettsforståelsen, og hvilke forvaltningssystemer og andre virkemidler som ble etablert. Dette for at man skal kunne sammenligne forvaltningen etter 1978 med dagens offentlige reindriftsforvaltning. Kapittelet består av en kort analyse hvordan reindriftsloven av 1978 påvirket reindriften, og hvordan dette henger igjen og om dette påvirker forvaltningen av reindriften i dag.

5.1 Historisk rettsoppfattelse av reindriften

Det er Reindriftsloven som legger grunnlaget for forvaltningen av reindriften, når reindriftsloven kom i 1978, var det første gang at reindriften fikk en lov som skulle regulere og skape forutsetning for en bærende reindrift. Tidligere lover regulerte bare deler av reindriften, slik som loven fra 1854, der man etablerte distriktssystemet i Finnmark, hvor man delte opp beiteområdene inn i tre regioner. Dette var sommer, høst/vår og vinterbeiter. Ytterligere lovgivning angende distrikter ble innført i 1883 og 1933 (NOU 2001; Sara 2009). Dette var lover som skulle ansvarliggjøre reindriftssamer ovenfor bønder, når reinen hadde trukket inn på innmark, for å kunne peke på hvilke reindriftssamer som skulle betale erstatninger, så etablerte man distrikter for å ha kontroll på reindriftssamene, men dette gjaldt bare sommerdistrikter, vinterbeitene ble utelatt.

I løpet av 1950- og 1960-årene endret det politiske klimaet seg ovenfor samene. Gjennom samekomiteen sin innstilling i 1959 (NOU 2001), reindriftslovkomiteen (1967), Stortingsproposisjon nr. 170 (1975-76), la man til rette for økt likebehandling mellom samer og nordmenn. Dette førte til at man la frem et forslag om ny reindriftslov i Odelstingsproposisjon nr. 9 (1976-77) etter reindriftslovkomiteens arbeid. Reindriftsloven av 1978 trådte i kraft 9. juni 1978 (Reindriftsloven 1978). Formålet med loven var økt rasjonalisering og bedring av lønnsomheten for reineierne (Ot. Prp nr. 9

1976-77: 1). For å sikre at man nådde de ulike målene etablerte man gjennom loven ulike forvaltningsorganer som skulle forvalte reindriften.

Disse lovene innførte en ny type forvaltning av reindriften. 1976 fikk NRL forhandlingsrett med Landbruksdepartementet om økonomiske ordninger i forvaltningen av reindriftsnæringen (Bjerkli og Selle 2015; Kalstad 1997), slik man hadde gjort det i fiskerinæringen og landbruket tidligere. Dermed ble reindriften knyttet sterkere til den statlige politikken, gjennom økonomiske forhandlinger. Gjennom Reindriftsloven av 1978 så økte man den politiske kontrollen over reindriften, dette etter modell fra landbruket hvor man hadde til hensikt å etablerte bærekraftige enheter i reindriften.

Målene med reindriftsloven av 1978 var å øke kjøttproduksjonen, bevare samisk kultur og sørge for en stabil økonomi i reindriften. Loven innførte også regler om hvem som kunne eie og drive med reindrift (Marin 2006). Hensikten med å fastsette hvem som kunne eie og drive med reindrift, var begrunnet i en tanke om rasjonalisering av driften, der man skulle ha mindre reineiere med flere reinsdyr, slik at reindriftsnæringen var økonomisk og økologisk bærende (Marin 2006; Riseth 2000).

5.2 Hvordan 1978-loven organiserte forvaltningen av reindriften

5.2.1 Medforvaltningssystemet

Øverst fant man Landbruksdepartementet (LD), som fikk myndighet i en rekke saker, myndighet delegert av Kongen. Dette var oppgaver som inndelinger i reinbeiteområdene, og å avgjøre hvem som har rett til å drive reindrift (NOU 2001). LD var overordnet Reindriftsstyret og Reindriftsforvaltningen, men hvor departementet delegerte mye av avgjørelsene til Reindriftsstyret (NOU 2001: 46; Ot. Prp. Nr. 9 (1976-77)). Det er slik at Stortinget er den lovgivende og bevilgende makt, men i begrenset enkeltsaker, som for eksempel å fastsette øverste reintall, kan Stortinget instruere Regjeringen. Direkte under LD fant man den Statlige Reindriftsforvaltning (SRF).

Reindriftsforvaltningen var direkte underlagt LD, som et statlig forvaltningsapparat. SRF var plassert i Alta, der SRF hadde regionale reindriftskontorer i hvert av de 6 regionale

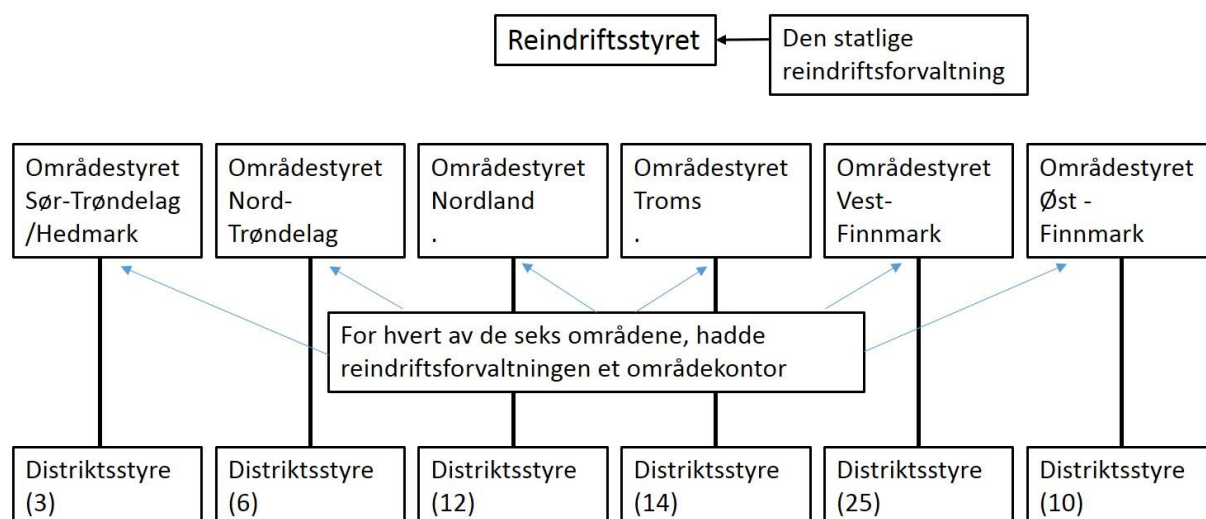
reinbeiteområdene. SRF var sekretariat for Reindrifststyret, og de regionale kontorene var sekretariat for områdestyrene. Administrativt og budsjettmessig var SRF underlagt Landbruksdepartementet, og SRF hadde det forvaltningsmessige ansvaret for tilskuddsordningene etter Reindriftsavtalen (NOU 2001).

LD og SRF var statens direkte forvaltningsorgan av reindriften. Hovedoppgaven var tilskuddsordningene etter forhandlingene av reindriftsavtalen. Fastsettelsen av reintallet, er dette ifølge reindriftsloven av 1978 lagt til andre deler av medforvaltningsorganet, som skissert under.

Reindrifststyret: et nasjonalt styringsorgan av reindriften, men var også et rådgivende organ for Reindriftsforvaltningen. Kongen oppnevnte fire av medlemmene og tre av medlemmene oppnevnt av Sametinget, hvor det skulle være aktive reindriftsutøvere blant medlemmene, foreslått av reindriften sine organisasjoner (Ot. Prp. Nr. 9 1976-77). Reindrifststyret ga råd til den sentrale reindriftsadministrasjonen og fattet vedtak som inndeling av reinbeiteområder i reinbeitedistriktet, med påfølgende fastsettelse av reintallet i distriktet (Kalstad 1997; NOU 2001). Landbruksdepartementet oppnevnte styreleder, der man begrunnet dette med at lederen måtte være nøytral i forhold til interne og eksterne konflikter (Kalstad 1997).

Områdestyre: Regionalt forvaltningsorgan, inndelt i 6 regioner. Sametinget oppnevnte to medlemmer og Fylkestingene oppnevnte tre av medlemmene, der man hadde fem medlemmer i områdestyret. I de områdestyrene hvor det var 7 medlemmer, oppnevnte Sametinget 3 og Fylkestinget 4 (Kalstad 1997; NOU 2001). Oppgavene til styret gjaldt primært interne forhold i reindriften, dette kunne være reguleringen av antallet driftsenheter i et distrikt eller avgjøre om innehaver av en driftsenhet ikke overholder driveplikten, være seg at vedkommende ikke opprettholder fastsatte vektgrenser eller reintall (NOU 2001).

Distriktsstyre: Reinbeiteområdene er delt inn i ulike distrikter, og hvert distrikt må velge sitt styre mellom de aktive reindriftsutøverne i distriktet. Distriktsstyret kan gjennom lederen kan delta i forvaltningssaker som gjelder distriktet (NOU 2001).



Figur 2 (Medforvaltningssystemet etter 1978-loven. Kilde: Ulvevadet 2008).

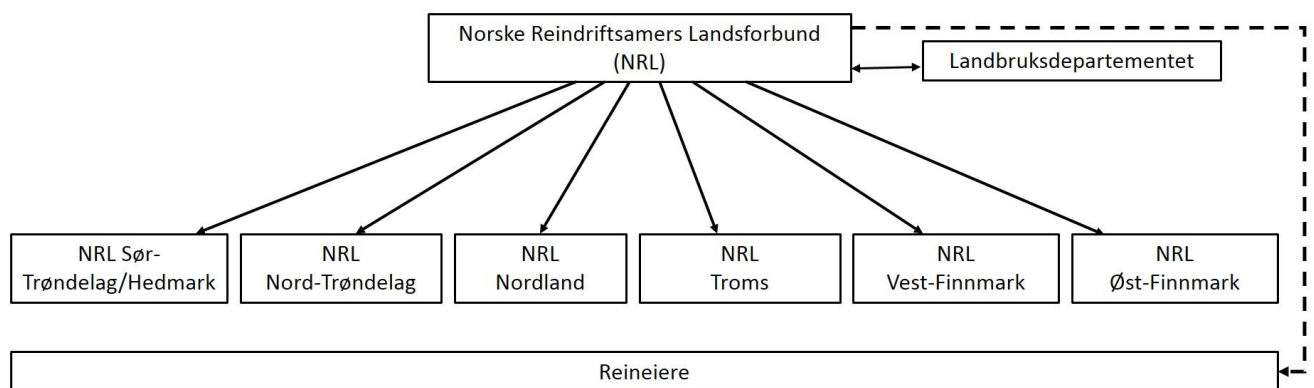
Gjennom 1978-loven så fikk reindrifstnæringen delegert beslutningsmyndighet. Dette ble kalt av tidligere Landbruksdepartementet for *selvstyre* (Bjerkli og Selle 2015; Ulvevadet 2008). I hovedsak gjaldt det at brukermedvirkning gjennom forskjellige styrever, på den måten forvaltet reindriften egen næring, og på den måten hadde man medforvaltning. Man snakker om medforvaltning på tre nivåer, lokalt gjennom distriktsstyrene, regionalt gjennom områdestyrene og nasjonalt gjennom Reindrifststyret (Karlstad 1998; Bjerkli og Selle 2015). Reindrifststyret er en medforvaltningsorgan på det nasjonale nivået, der styret har medlemmer fra reindriften og medlemmer som ikke tilhører reindriften. Neste nivå, det regionale nivået, var Områdestyrene, hvor man også hadde medlemmer av dette styret som tilhørte reindrifstnæringen, og medlemmer som ikke tilhørte reindrifstnæringen. Det siste, lokale nivået, var distriktsstyret, der medlemmene utelukkende var reindrifstssamer. Gjennomgangen av de ulike styverenes oppgaver, så ser man at Reindrifststyret og områdestyret er gitt oppgaver som omhandler reintall i ulike distrikt, dette var enten fastsettelsen av reintallet i distriktet, eller regulere antall driftsenheter i et distrikt.

Ulvevadet (2008) beskriver hvordan etableringen av reindrifstloven i 1978 førte til at man fikk to styringsformer av reindrifstnæringen i Norge. Den første var den korporative systemet og et medforvaltningssystem. Det korporative systemet beskrives på to måter, der den har en hierarkisk oppbygning, gjennom tidligere Landbruksdepartementet hvor styringssignaler ble viderefremidlet til den tidligere

reindriftsforvaltning. Reindriftsforvaltningen førte signalene videre til de seks underliggende områdestyrene (Kalstad 1997; Ulvevadet 2008).

5.2.2 Det korporative systemet

NRL som ble stiftet som en næringsorganisasjon for reindriften i 1948, fikk i 1976 forhandlingsrett med Landbruksdepartementet, gjennom en fast næringsavtale, hvor økonomiske støtteordninger ble utbetalt gjennom driftsmidler. Reindrifftsloven av 1978 førte til at NRL fikk styrket sin innflytelse mot Landbruksdepartementet, gjennom strukturelle forbindelser (Kalstad 1997; Bjerkli og Selle 2015). Reindriftsforvaltningen var ansvarlig for tilskuddsordningene etter at reindrifftsavtalen var godkjent.



Figur 3 (Det korporative systemet. Kilde: Ulvevadet 2008).

5.2.3 Andre virkemidler - driftsenhet

Reindrifftsloven av 1978 innførte konsesjon på hvem som kunne drive med reindrift, dette gjennom en reindriffts-enhet, den som fikk driftsenhet hadde da anledning å jobbe i reindriffts-næringen. Loven fra 1933 ga myndigheter adgang til å regulere antallet reinsdyr den enkelte reineier kunne ha, men den ga ingen hjemmel til å regulere antall reineiere, noe loven av 1978 gjorde det mulig. Driftsenhet var argumentert med at dette skulle legge til rette for trygge økonomiske og sosiale kår, gjennom at tilskuddsordningene skulle falle på driftsenhetsinnehaver (NOU 2001). Gjennom lovendringene av 1978 loven i 1996, så innførte man at ektefellen kunne falle inn under

samme driftsenhet. Gjennom reindriftenheten var tanken at man skulle regulere antall personer som aktivt drev med reindrift.

5.3 Erfaringene etter 1978-loven

Loven av 1978 og Reindriftsavtalen skulle gjøre reindriften mer økonomisk bærekraftig, men i ettertid har man sett at ingen av disse målene er nådd når det kommer til reindriften i Vest-Finnmark.

Dette på grunn av utfordringene med et for høyt reintall, og dermed har det vært en diskusjon om reindriften er bærekraftig eller ikke. Allerede i 1984 og 1987 hadde man innført høyeste reintall for reieneierne i Øst- og Vest-Finnmark, og i 1989 var reintallet oppe i 220 000 i Finnmark (Jentoft 1998b). I løpet av begynnelsen av 1990-tallet hadde man redusert reintallet til rundt 180 000, men diskusjonen om et høyt reintall i Finnmark preget forvaltningen av reindriften. Stortinget ba regjeringen fastsette et høyeste reintall for hvert distrikt, hvor LD fulgte opp dette arbeidet i 2001 (St. Prp nr. 65 1999-2000). Det var til slutt Reindriftsstyret som fastsatte høyeste reintall for sommerdistriktene i Vest-Finnmark på 64 300. I begynnelsen av 2002 var reintallet oppe i 73 000. Dette var også en reduksjon i tidligere fastsatt reintall med 30%, der det tidligere fastsatte reintallet var på 90 000 (Reindriftsforvaltningen 2007). Innen 2005 skulle reduksjonen være gjennomført, men i 2005 var reintallet oppe i nesten 93 000 reinsdyr, med et toppår i 2003 med et reintall på 96 000 (Reindriftsforvaltningen 2007).

Dette viser situasjonen omkring reintallet i Vest-Finnmark før den nye Reindriftsloven i 2007, og hvordan dette påvirket de ulike delene av reindriftsloven av 1978 til at reindriften i Vest-Finnmark har hatt utfordringer med å tilpasse reintallet.

Myndighetene har pekt på at reduksjon har vært nødvendig for å få en bærekraftig reindrift. Dette har man begrunnet med bakgrunn i det høye antallet reinsdyr som igjen påvirket lavforekomstene. Gjennom overvåking av lavforekomster, så oppdaget man sammenheng mellom høyere reintall og redusert beiteforekomster (Reindriftsforvaltningen 2007). Myndighetene argumenter med at den økologiske bærekraften er truet, fordi man har sett en kraftig reduksjon av reinlav og gjennomsnittsvektene på reinsdyr i Vest-Finnmark (Fauchald m.fl. 2004; Ims og Kosmo

2001 og Tveraa m.fl. 2012), dermed må reindriftssamer i Vest-Finnmark redusere sine flokker.

Problematikken rundt reintallet i Vest-Finnmark har ofte blitt problematisert med bakgrunn i Hardins tese om allmenningens tragedie, der myndighetene ofte trekker frem konkurransen mellom reindriftssamer og manglende regler, som en av grunnene til at det er overbeite i Vest-Finnmark (St. Prp. 49 1997-98 og Rapport nr. 7 2016: 50). Ofte med bakgrunn i at man ønsker å bevare ressursene for fremtiden, dermed må tilgangen til ressurser reguleres. For reindriften har det betydning å redusere reintallet for å minke beitetrykket, med argumentet om å opprettholde økologisk bærekraft. Det har vært argumentert med fra myndighetenes side at uten økologisk bærekraft er det ikke grunnlag for å opprettholde den samiske reindriftnæringen og dermed kulturen (Landbruksdepartementet 1992). Motsetningen er at man fra Myndighetenes side så hadde man innført tiltak som skulle stimulere til økt økonomi i reindriften, som gikk på tvers av myndighetenes mål om økologisk bærekraft. Et slikt virkemiddel var økt rasjonalisering av reindriften.

5.3.1 Økonomisk rasjonalisering

Økte økonomiske midler, betydde også bruk av andre hjelpemidler som gjerder og kjøretøyer i reindriften. Dette muliggjorde at man kunne i større grad enn tidligere kontrollere større flokker, noe som var en del av intensjonen med myndigheters innføring av økonomiske virkemidler i reindriften. Den negative effekten av dette, var at reineiere ikke trengte å selge like mange dyr som tidligere (Kalstad 1997). Dette førte til at flokkene vokste, som en konsekvens av at myndighetene forsøkte å innføre velferdspolitiske tiltak i reindriften. Med økt mekanisering av reindriften økte kostnadene, og med synkende markedspris gjennom ny salgsstrategier, så ble inntektene til reindriftsfamiliene gjennom reindriften redusert fra og med 1976 (Kalstad 1997). Ettersom vinterbeitene var definerte som fellesbeiter av myndighetene, så overså enkelte reindriftsutøvere de tradisjonelle reinbeitegrensene, ettersom de voksende flokkene trengte større beiteområder i vinter- og høst/vår- beitene (Hausner M.fl. 2012; Marin 2006).

Reindrifftsavtalen var en ut av de korporative virkemidlene, hvor man fra myndighetenes side ønsket å styrke reindriftens økonomiske grunnlag, men i sammenheng med at man definerte enkelte beiteområder som fellesbeiter, har det bidratt til konsekvenser som har gått ut over det tradisjonelle forvaltningsregimet. Økonomisk rasjonalisering har vært med på å svekke de tradisjonelle institusjonene i reindrifften, og svekket kunnskapsgrunnlaget for vedlikehold av tradisjonelle institusjoner (Kalstad 1997: 126). Ved at man fra myndighetenes side ikke tok høyde for den tradisjonelle kunnskapen i loven fra 1978, ble ikke de tradisjonelle reglene og forvaltningsmåter inkludert i reindrifftsloven fra 1978. Ved at myndighetene definerte vinter-, høst-, og vårbeitene som fellesbeiter, så visket man ut de tradisjonelle grensene, som er en ut av prinsippene for god forvaltning av fellesressursene over lengre tid. Det heller ikke opprettet noe særegent organ som skulle forhindre konflikter og sørge for kommunikasjon mellom de ulike siidaene (Hausner M.fl. 2012). Ostrom (1990) har pekt på hvordan gap mellom myndigheters som ikke tar høyde for lokal normer og praksiser har ført til nedbrytning av ressursene. I Vest-Finnmark førte myndighetenes grep til at enkelte reindrifftsutøvere overså de tradisjonelle beitegrensene i oppbyggingen av større flokker, noe som igjen la trykk på beitegrunnlaget.

Landbruksdepartementet utformet en stortingsmelding, hvor man la opp til en politikk hvor man skulle balansere økologisk-, økonomisk- og kulturell bærekraft (Landbruksdepartementet 1992). Dette skulle man få til ved at hver enkelt reineier økte slakteuttaket gjennom økonomiske støtteordninger, som igjen skulle lede til lavere reintall. Tanken var at lavere reintall skulle bedre det økologiske beitegrunnlaget, som igjen skulle resultere i tyngre reinsdyr, og som en konsekvens av disse to, skulle reineierne få en inntektsøkning (Bjerkli og Selle 2015). Ulike økonomiske tiltak har blitt innført, der disse økonomiske tiltakene skulle øke salget av reinkjøtt. Tiltaket med utbetaling for økt kjøttproduksjon gjennom reindrifftsavtalen, er et eksempel på økonomisk initiativ som ikke førte frem. Man opprettet en grense for å motta den økonomiske støtte på 600 dyr (Ulvevadet 2008), dermed så fikk ikke de med over 600 dyr økonomisk produksjonsstøtte. Dette resulterte i at de med større flokker over 600 dyr, ikke reduserte sine flokker, men heller økte sine flokker for å posisjonere seg i forhold til andre distrikter (Riseth og Vatn 2009). I 2000 ga Landbruks- og Matdepartementet opp å bruke økonomiske produksjonsstøtte som middel til frivillig

reduksjon av reintallet. 1978-loven hadde ikke, hjemmel for, å redusere reintallet gjennom lov, så fra myndighetenes side forventet man en ny lov, for å kunne redusere reintallet gjennom andre midler (Bjerkli og Selle 2015). Selv etter forsøk på frivillig redusering av reinflokker gjennom økonomiske tiltak, så fortsatte reintallet i Vest-Finnmark å øke. Dette bidro også til at man forsterket inntrykket om allmenningens tragedie i Vest-Finnmark, fordi man anså at det fortsatt var konkurranse mellom reindriftsutøverne som førte til at reintallet økte, der man baserte denne observasjonen i spillteorien med bakgrunn i allmenningens tragedie.

5.3.2 Driftsenhet

Driftsenhet var et nødvendig krav for å kunne motta tilskudd og andre økonomiske støtteordninger, driftsenhet ble dermed den laveste forvaltningsnivået. Hensikten med driftsenhet og reindriftsavtalen var at hver enkelt reineier skulle få en bedre økonomisk hverdag, gjennom subsidieordninger, men at de skulle drive rasjonelt hvor flokken til de med driftsenhet skulle øke (Paine 2004). Men utover 1980-tallet, så kom problematikken med for høyt reintall opp, og man begynte å se på mekanismer for å kunne regulere reintallet, og en reguleringsmåte var driftsenheter. Forvaltningsmessig har dette vært utfordrende, ved at det tidlig på 1980-tallet ble utdelt enheter til de menn som satset på reindriften, med den konsekvens at antall driftsenheter, nødvendigvis ikke var tilpasset beitegrunnet (Bull 1997). De som ønsket å starte med reindrift, kunne søke om enheter. Dette var noe man avgjorde i områdestyrene, etter anbefalinger fra distriktsstyret. Dermed hadde ikke innførselen av driftsenhet den ønskede effektene av å begrense antallet i reindriften (Bull 1997), noe som igjen førte til at forsøkene ved å begrense reintallet med hjelp i å begrense driftsenhetene ikke var mulig. Det var ikke før på begynnelsen av 90-tallet at man avslø søknader om nye driftsenheter, ofte begrunnet ved at distriktene hadde da alt for mye rein (Bull 1997).

Innførselen av driftsenhet hadde også andre konsekvenser. Den tradisjonelle arbeidsfellesskapet og siidaen var ikke ivaretatt, og kvinnenenes rolle i reindriften er et eksempel på hvilke konsekvenser driftsenheten hadde for den tradisjonelle organiseringen av reindriften. Solveig Joks (2007) skriver om hvordan etableringen av driftsenheter har ført til at kvinnenenes rolle i reindriften er blitt betraktelig redusert. Der

driftsenheten var fokusert på et tiltak som skulle bedre den økonomiske situasjonen, har den vært knyttet direkte opp til reindrifftsavtalen, der produksjon har blitt målt og premiert, har dette ført til å redusere den enkelte reindrifftsamers rolle til å bli en kjøttprodusent. Som følge av dette har kvinnene ikke en rolle i driftsenheten, og flertallet av de som har hatt driftsenhet har vært menn. Når kvinnes rolle i reindrifften ikke var tatt høyde for i loven, så overså man den tradisjonelle siidaforvaltningen som kvinnene var en del av.

5.3.3 Medforvaltningen fra distrikt, distriktsstyre, områdestyre til Reindrifftsstyret

Distriktsstyrene skulle forvalte sitt distrikt, der man valgte medlemmene til styret, hvor aktive reindrifftsutøvere hadde stemmerett til dette valget av distriktsstyret. Bare det å definere hvem som er aktive reindrifftsutøvere har vært vanskelig, og dette har variert fra distrikt til distrikt (NOU 2001: 57). I Vest-Finnmark var det slik at det felles vinterbeite bestod av siidaer, fordi når de ulike siidaene flyttet til kysten, så flyttet de til sommerdistriktene. Dermed var distriktsnivået i utgangspunktet bare gjeldende i sommerbeitene, og fungerte bare som laveste felles forvaltningsorgan der. Marin (2006) beskriver at den tradisjonelle forvaltningen ble fortrent av reindrifftsloven i 1978. Reindrifftsloven av 1978 førte til at vinterbeite ble oppfattet som fellesbeite, dermed ble de tradisjonelle grensene og sedvaner ikke legitimert i forvaltningen. Juridisk var vinter-, vår og høstbeiter definert som fellesbeiter, fordi myndighetene hadde oversett den tradisjonelle samiske forvaltningen og fordeling av disse beiteområdene, og når beiten ble oppfattet fra myndighetenes side som fellesbeite, myndighetene antok at det dermed eksisterte en form for anarki, hvor den sterkeste rett gjaldt (Bjørklund 1999). Sara (2011) skriver om at 1978-loven ikke tok høyde for siida-grensene, og når man overså de tradisjonelle grensene, eksploderte reintallet. Dermed så man bort ifra siidaer som institusjoner med selvstendige regler og praksiser.

Ettersom vinterbeitene var definert som fellesbeiter, så gjaldt distriktene og distriktsstyrene bare for sommerbeitene. Områdestyrene var ansvarlige for etableringen av distriktsenheter til reindrifftsneringen og regulere tallet av driftsenheter i et distrikt (NOU 2001). Det var dermed ikke rammer for å fastsette reintallet i vinterbeitene. Der områdestyrene klarte å bli enige om øvre reintall per

driftsenhet i Sør-Trøndelag/Hedmark, så klarte man ikke å bli enig om dette i Vest-Finnmark (Kalstad 1997). Det er ikke nødvendigvis de samme siidaene som flytter fra vinterbeite til sommerbeite, dermed vil ikke de samme siidaene utgjøre sommerdistriktet, som utgjør fellesskapet i vinterbeitene i Vest-Finnmark. Dermed eksisterte det ikke et rammeverk for å fastsette reintall i Vest-Finnmark.

Områdestyret for Vest-Finnmark forsøkte å innføre høyeste reintall for hver driftsenhet i 1991, men dette arbeidet stoppet opp. 10 år etter ba Stortinget Regjeringen fastsette reintall for hvert distrikt i 2001, dette var en oppgave som LD delegerte videre til reindrifststyret. Her ser man at det var mulighet å påvirke reintallet i Vest-Finnmark gjennom medforvaltningssystemet, dermed så fikk man i 2001 muligheten til å tilpasse et reintall gjennom samarbeid med reindrifsnæringen. Det har i ettertid kommet frem at dette samarbeidet mellom de ulike nivåene når det gjaldt reintallstilpasningen ikke fungerte, for hverken distriktenes eller områdestyrets vurderinger var tatt til følge, heller ikke innvendingene mot saksforberedelsene mot vedtaket om høyeste reintall i Vest-Finnmark. Dette har kommet frem av en evaluering gjort i ettertid av Samisk Høgskole og Nordisk Samisk Institutt (Joks 2006). Der kommer det frem at kommunikasjonen og arbeidet mellom distriktene, områdestyret og reindrifststyret ikke har fungert, det har vært manglende kommunikasjon, og det kunne virke som om at departementets signaler var viktigere i arbeidet med reintallsreduksjonen i 2001 og 2002.

5.3.4 Siida, tradisjonskunnskap og medforvaltning

Inkludering av TEK kunne vært mulig gjennom medforvaltningssystemet. Der hvor det korporative systemet har lagt grunnlaget for økonomiske støtteordninger, så skulle medforvaltningen forvalte næringen gjennom styrer (Bjerkli og Selle 2015). Etableringen av distriktsstyrer, områdestyre og reindrifststyret skulle sørge for at næringen kunne være med på å forvalte sin egen næring (Bjerkli og Selle 2015; Jentoft 1998; Sara 2009 og Ulvevadet 2008). Medforvaltningssystemet i reindriften baserte seg på representasjon fra reindriften i flere nivåer, men loven la rammen for hvordan representasjonen skulle fungere, og hvilke institusjoner som skulle brukes i medforvaltningen. Loven fra 1978 la ikke til rette for den tradisjonelle forvaltningen, og

som diskutert over, tok man ikke høyde for de tradisjonelle beitegrensene når det kom til vinterbeitene i Vest-Finnmark. Ved etableringen av institusjoner, så tok man ikke høyde for siidaen som institusjon i 1978-loven. Siidaen som institusjon har egen forvaltning av flokken som gjelder de medlemmer av denne siidaen innebygd i denne interne forvaltningen, men også regler og beitegrenser som andre siidaer har respektert. Dermed forstod man ikke siidaens betydning i forvaltningen av reindriften, og når man etablerte 1978-loven, så opprettet man distriktsstyrer som laveste felles forvaltningsorgan. Siidaen består av en familiegruppe, hvor en del av denne gruppen ofte har ansvaret for å gjete reinflokken, men andre medlemmer av familiegruppen er ikke utelukket fra reindriften, selv om de ikke daglig deltar i selve arbeidet med flokken.

Landbruksdepartementet mente at muligheten for å løse utfordringen med overbeite, var gjennom å fastsette øvre reintall. Dermed fastsatte man ett øvre reintall og definerte beitegrenser i de tidligere definerte fellesbeitene, dette gjaldt vår/høst-, og vinterbeitene. Kirsti Strøm Bull (1997) har påpekt at man ikke tok høyde for de tradisjonelle arealene som hver siida disponerte, og man heller burde fastsette reintall etter areal, ikke etter antall driftsenheter. Det var ikke mulig for Reindriftsforvaltningen og komme til enighet om beitegrensene i 2004 med de ulike distriktene, men Reindriftsforvaltningen påpekte at det hadde vært større mulighet til å komme til enighet gjennom ulike siidaer (Sara 2015: 25).

Dermed endte man opp med et forvaltningsnivå som ikke fungerte i Vest-Finnmark når det gjaldt å komme til enighet om et øvre reintall. Rammeverket for å fastsette øvre reintall i samråd med reindriften selv var ikke til stede, ettersom det laveste medforvaltningsnivået, distriktsstyrene, ikke kunne representere reindriftnæringen når det kom gjaldt vinterbeitene. Dette førte til at man fastsatte reintall uten å ta høyde for de tradisjonelle vinterbeitegrensene, ettersom reintallet ble fastsatt etter driftsenheter. Dette gjorde at man skapte skjevfordeling av reintall innad i distrikter, mellom familier og man fortrengte de tradisjonelle grensene. Ved at Reindriftsloven av 1978 ikke tok høyde for siidaen og de tradisjonelle grensene og forvaltningssystemet i reindriften, forvaltet ikke loven tradisjonskunnskapen i reindriften.

5.3.5 Reintall og reduksjon

Vekten på reinsdyr og nedbeitingen av lav ble fremmet som indikatorer på at man ikke hadde økologisk bærekraft i Vest-Finnmark. Dette med økende reintall, førte til at myndighetene fremmet forslag om å fastsette øvre reintall, i den hensikt å sikre den økologiske bærekraften. Ved at man fra myndighetenes side problematiserte dette, så forsterket inntrykket seg av at problemene i reindriften var et resultat av allmenningens tragedie. Reintallet ble en utfordring, og på 1990 tallet, der reintallet i Finnmark vokste fra 118 000 i 1980 til 200 000 i 1989 (Landbruksdepartementet 1992). Økologisk bærekraft er en av grunnpilarene i reindriften, Bjørklund (1999) beskriver at reindriftssamer ønsker optimalt forhold mellom dyr, beite og arbeidskraft. Uten økologisk bærekraft mangler man grunnlag for drift i reindriftnæringen. Hardin sin løsning på forvaltning av allmenninger, var økt statlig regulering og overvåking (Bjørklund 1999; Ostrom 1990). Dette er en presentert løsning for reindriften, der økt kontroll fra myndigheters side vil løse utfordringen med de kaller for en ressurskrise i Vest-Finnmark (Landbruksdepartementet 92; Ot. Prp. Nr. 28 1994-95). Noe man har poengtert i utredningen av ny reindriftslov, der man har påpekt nødvendighetene for sanksjonsmuligheter hvis reguleringer ikke etterleves (NOU 2001: 16).

Januar 2002 fastsatte Reindriftsstyret høyeste reintall for sommerbeitene i Vest-Finnmark. Man vedtok et tall på 64.300 rein, en reduksjon på nesten 30 prosent fra den tidligere fastsatte reintallet som var på 90 000 dyr. Selv om man innførte et øvre reintall i Vest-Finnmark, så manglet man hjemmel til å redusere antall rein i Vest-Finnmark gjennom reindriftsloven fra 1978. Når rammeverket for å komme til en enighet om reintallet i Vest-Finnmark gjennom de etablerte selvstyremekanismene, som områdestyrene og distriktsstyrene ikke var til stede, så ga myndighetene opp i løpet av 2000-tallet reduksjon av reintallet i påvente av ny reindriftslov (Bjerkli og Selle 2015).

5.3.6 Oppsummering og ny reindriftslov

Ser man på hva reindriftsloven av 1978 etablerte av institusjoner og hva som i praksis hendte, avhengig hvem man spør, er det uenighet i hva som har ført til situasjon omkring overbeite i Vest-Finnmark. Myndighetene pekte på manglende sentral styring med sanksjonsmuligheter, mens reindriften pekte på manglende selvstyre og

ivaretagelse av tradisjonskunnskap i reindriften. Hensikten med reindriftsloven fra 1978 var jo å minke antall reineiere, slik at de fikk en bedre økonomisk hverdag. I tillegg skulle reindriften rasjonaliseres på lik linje med landbruket, der årlige avtaler skulle være førende for produksjonen, og dermed skulle man få økt produksjon, dette skulle samlet sett føre til at man ivaretok reindriften i Norge. Målene ved å rasjonalisere reindriften i Norge, ved å redusere antallet reineiere og etablere tilskuddsordninger skulle gjøre reindriften økonomisk bærekraftig.

Når det gjelder reduksjon av reintallet, var de etablerte institusjonene ikke i stand til å handtere en slik situasjon. De økonomiske virkemidlene var ikke tilpasset slik at reindriftnæringen ble premiært ved økt slakteuttak. Ett eksempel er Produksjonstilskuddet. Produksjonstilskuddet slo skjevt ut, ettersom de som hadde flere enn 600 reinsdyr, ikke fikk utbetalt produksjonstilskudd, noe som førte til at strategien til disse reineierne var å posisjonere seg i forhold til andre reineiere. Rasjonaliseringen og etableringen av driftsenhet i reindriften har skapt skjevheter, de familier med flere driftsenheter sammenlignet med en familie med en driftsenhet fikk en økonomisk fordel. Driftsenhet førte også til at det var vanskelig og tilpasse reintallet, ettersom man satte reintallet etter driftsenheter, og ikke etter areal eller de tidligere tradisjonelle grensene. Dermed har man ikke lyktes gjennom det korporative systemet og legge til rette for enighet rundt reintallstilpasningen.

Medforvaltningssystemet, som i utgangspunktet skal forvalte reintallet i Vest-Finnmark ved Områdestyret og Reindriftsstyret har ikke fungert, noe som evalueringen av vedtaket om høyeste reintall i Vest-Finnmark i 2002 viser. Hverken distriktsstyret og områdestyrenes innsigelser ble hørt i fastsettelsen av øvre reintall. Når den tradisjonelle forvaltningen innad i reindriften ikke ble ivaretatt, har man ved fastsettelsen av reintallet måtte forholde seg til sommerdistriktene. Vinterdistriktene i Vest-Finnmark var definerte som fellesbeiter, og dermed hadde man etablert et system som ikke kunne fastsette beitereregler og reintall når det kom til vinterbeitene. Ved at den tradisjonelle forvaltningen gjennom siidasystemet ikke var en del av medforvaltningen, så hadde man visket ut de tradisjonelt etablerte grensene, dermed etablerte man et medforvaltningssystem som ikke fungerte i Vest-Finnmark. Den eneste løsningen å fastsette reintallet ovenfra og ned, slik man gjorde det i 2002. I ettertid har kommet

frem at det hadde vært mulighet for enighet med reindriftnæringen omkring øvre reintall hvis man kunne forhandle på siidanivå i Vest-Finnmark.

Myndighetene hadde en forståelse av at beiterettighetene var kollektive rettigheter, dermed etablerte man ikke grenser, eller ivaretok den tradisjonelle grenseoppdelingen i implementeringen av 1978-loven. Grensene til sommerdistriktene var etablerte før reindriftsloven av 1978, hvorpå disse grensene var etablert for at man skulle kunne ansvarliggjøre reineiere i erstatningssaker.

Dette peker på at de institusjonene etablert i etterkant av 1978 loven hadde strukturelle skjevheter i forvaltningen av reindriften, noe som gjorde det utfordrende gjennom de etablerte systemene i det korporative og medforvaltningssystemet å komme frem til en løsning av reintallstilpasningen i Vest-Finnmark. Dermed ente man opp i 2002 med en situasjon hvor Stortinget instruerte regjeringen til å fastsette reintallet i Vest-Finnmark, dermed var ikke næringen delaktig i å fastsette reintallet i 2002. Rundt årtusenskiftet ga myndighetene opp å redusere reintallet i påvente av en ny reindriftslov som skulle gi hjemmel til å sanksjonere de reineiere som ikke fulgte krav om reduksjon.

6 Ny reindrifftslov

Kapittel 7 skisserer hvordan dagens offentlige forvaltning av reindrifften er organisert, dette for at man skal kunne sammenligne i analysekapittelet om de forvaltningsmessige endringene har hatt en effekt. Kapittelet beskriver først prosessen som førte til ny lov, og hva som er intensjonen med den nye loven.

Under forhandlingene om en ny reindrifftsavtale for avtaleåret 1998/99, fremmet NRL krav om en generell gjennomgang av reindrifftsloven av 1978 (NOU 2001: 17). 1998 opprettet man en kommisjon som gjennomførte en full gjennomgang av reindrifftsloven av 9. juni 1978 nr. 49. Hensikten var å se på 1) styring og forvaltningen av reindrifften og 2) de interne forhold i reindrifften, herunder den enkelte reieneiers rettsstilling. Den offentlige utredningen var ikke ferdig før 2001, når man la frem «*forslag til endringer i reindrifftsloven*» (NOU 2001). Det tok ytterligere seks år, før man iverksatte den nye reindrifftsloven. Den 15. juni 2007 implementerte man en ny reindrifftslov på bakgrunn av arbeidet i utvalget; Lov om reindrift av 15. juni 2007 nr. 40 (Reindrifftsloven).

Formålet med den nye reindrifftsloven;

«Loven skal legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturell bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur og tradisjon» (Reindrifftsloven §1).

Loven har som intensjon å basere seg på tradisjonelle forvaltningsprinsipper eller sedvane. Dette ønsker man å oppnå gjennom å styrke medforvaltningen i reindrifften, hvor tradisjon og kultur skal ivaretas gjennom bruksreglene som etableres i et medforvaltningssystem. Bruksreglene skal sikre at tradisjonell kunnskap blir ivaretatt, men bruksreglene skal også sikre bærekraftig reindrift. Ved at man styrker siida-systemet gjennom ansvarliggjøring gjennom siidaandeler, antar man at organisering i reindrifften vil stemme med de tradisjonelle økonomiske og sosiale systemer. Dette skal bidra til at man får orden på tilskuddssystemet, hvor dette vil styrke målsetningen om bærekraftig reindrift (NOU 2001).

Annen intensjon med reindrifftsloven fra 2007;

«Loven skal dessuten gi grunnlag for en hensiktsmessig organisering og forvaltning av reindrifften og gi regler om myndighetenes adgang til å regulere reindrifften for å nå de mål som fremgår av denne paragraf» (NOU 2001: 190).

Tanken er hvis reieneierne selv ikke klarer å regulere reintallet gjennom bruksreglene, har myndighetene hjemmel til å gripe inn for å sikre en bærekraftig reindrift. Spørsmålet er om etableringen av siida-systemet er med på å øke innflytelse fra reindriftnæringen, eller om det har medført, en økt ovenfra-og-ned forvaltning, hvor myndigheter kan peke på den enkelte siidaandelsinnehaver og fortelle dem at reintallet ikke stemmer overens med fastsatte tall. Endringen av reindriftsloven skal føre til hensiktsmessig organisering og forvaltning av reindriften, men hvordan balanserer man økt innflytelse fra reindriften med økte forutsetninger for sanksjoner fra myndighetenes side. Dette er to forvaltningsgrep som inneholder motsetninger, loven legger ved dette opp til at det er perspektivet på reindriften i Vest-Finnmark som avgjør om det er medforvaltning eller hierarkisk forvaltning og styring av reindriften.

Loven fra 1978 baserte seg på en oppfattelse av at beiterettighetene var kollektive rettigheter, dermed tilhørte ikke beiterettighetene til en enkelt siida eller gruppe (St. meld. nr. 9 2011-12). Som vist i kapittelet over har dette medført konflikter i Vest-Finnmark, ettersom beiteområder var definert som fellesbeiter med bakgrunnen i en slik forståelse. Gjennom ulike rettsprosesser har man i større grad anerkjent at det finnes grupper som kan ha særskilte rettigheter i forhold til andre grupper, og dette ligger til grunn for sentrale bestemmelser i den nye reindriftsloven (St. Meld. nr. 9 2011-12). Denne nye forståelsen av rettigheter og at beiterettigheter kunne tilhøre enkelte grupper eller individer, førte til at man etablerte en lov som tok utgangspunkt i siidaen som en gruppe, og dermed innførte man siidabegrepet som en forståelse av et arbeidsfellesskap. Bruksregler i distriktene skal sørge for at siidaens tradisjonelle forvaltning blir ivaretatt, men også at distriktet er økologisk bærekraftig. Disse to virkemidlene kommer som et ledd av de endrede forvaltningsinstitusjonene i ly av den nye reindriftsloven.

6.1 De nye forvaltningsinstitusjonene

Ved implementeringen av den nye reindriftsloven, kom det endringer i forvaltningen av reindriften. Disse endringene skulle sørge for hjemmel til å sanksjonere de reieneierne som ikke fulgte krav om reintall, og sørge for at man i større grad ivaretok samisk kultur, tradisjon og sedvane.

Det er verdt å merke seg at det på flere områder har tatt tid å gjennomføre endringene, siden man implementerte reindriftsloven i 2007. Den forrige reindriftsloven var fra 1978, og selv om man hadde store utfordringer med å nå målene satt i reindriftsloven av 1978, så gjennomførte man ikke vesentlige endringer av den forrige loven før i 1996. 1998 satte man ned en kommisjon som gjennomførte en full gjennomgang av reindriftsloven av 1978, 20 år etter at loven ble implementert. Kommisjonen sin utredning var ferdig i 2001, hvor man implementerte den nye reindriftsloven i 2007, nesten 10 år etter at kommisjonen startet sitt arbeide, og nesten 30 år etter den forrige reindriftsloven. Tid er ikke en faktor som blir analysert i oppgaven, men det kan peke på at man har hatt vanskeligheter med å forstå reindriften, at tilliten og kommunikasjonen mellom reindriftnæringen og myndighetene har vært preget av mistillit.

6.1.1 Den nye medforvaltningen i reindriften

Landbruks- og matdepartementet (LMD) er fortsatt øverste myndighet for reindriften, men enkeltsaker er flyttet ut av departementet, hvor disse er overført Reindriftsstyret og Landbruksdirektoratet (NOU 2001).

Reindriftsstyret er fortsatt det nasjonale medforvaltningsorganet, der styret består av syv medlemmer, hvor fire er oppnevnt av kongen og tre, av sametinget. Gjennom den nye reindriftsloven har reindriftsstyret fått mer ansvar i forhold til sanksjonering av den enkelte siidaandelsinnehaver (det som tidligere var driftsenhet). Reindriftsstyret har flere oppgaver i forhold til reduksjon av reintallet, reindriftsstyret får ansvaret for reduksjonen i de siidaer som ikke har laget reduksjonsplaner. Styret kan videre gi tvangsmulkt til de siidaandeler som ikke følger bruksreglene og gjennomføre tvangstiltak, der siidaandeler ikke reduserer antallet reinsdyr til angitt tall (Reindriftsloven §75).

Fylkesmannen har erstattet de tidligere *områdestyrene* som regionalt medforvaltningsorgan. Dette skjedde først 1. januar 2014, hvor man begrunnet endringene ved at dette vil gi en mer oversiktlig og effektiv forvaltning, men at man også kunne bygge opp en bredere fagmiljø (Fylkesmannen 2014). Områdekantorene blir beholdt, der man skal ha fylkesvise prosesser som skal se på hensiktsmessig organisering (Prop. 89 L 2012-13). Dette betyr at det er Fylkesmannen i Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag som har overtatt oppgavene som

områdestyrene hadde, dermed er Fylkesmennene (FM) den statlige regionale forvaltningen av reindriften (Prop. 89 L 2012-13). FM ansvar ovenfor reindriften er at myndighetene når de fastsatte mål for reindriften, videre har FM ansvar for tilskuddsbehandling regionalt, fastsettelse av beitetider og godkjenne distriktsplaner og bruksregler (Fylkesmannen 2014). FM skal godkjenne distriktsplanene, godkjenne etableringen, overføring eller avvikling av siidaandel. FM kan også fastsette reintallet pr. siidaandel, ilegge tvangsmulkt og tvangstiltak, og hvor FM kan fungere som meglere mellom to distrikt (Reindriftsloven).

Distriktsstyret: Lederen av distriktet velges på av distriktsårsmøtet, hvor resten av styret består av en representant fra hver sommersiida i distriktet. Oppgavene tilhørende distriktsstyret er å ivareta reinbeiteressursene innad i distriktet i samsvar med lover og regler (NOU 2001). Distriktsstyret kan inngå forlik, saksøke og saksøkes på vegne av reindriftsutøverne i distriktets felles anliggender (Reindriftsloven). Distriktsstyret skal også utarbeide bruksreglene for distriktet. utfordringen ved reindriftsloven av 1978 var at enkelte distrikter hadde utfordringer ved å fastslå hvem som var aktiv reindriftsutøver, og dermed hadde man vanskeligheter ved å avgjøre hvem som hadde stemmerett i distriktsstyret. Dette er definert gjennom den nye Reindriftsloven, der man har fastsatt at det er siidaandelsledere som har stemmerett.

Siidastyret: Dette er et nytt nivå, som skal ivareta de ulike siidane. Siida er definert i Reindriftsloven på følgende måte «*Med siida forstås i denne lov en gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap i hovedsak på sommer- og høstbeiteområdene. En vintersiida utøver reindrift i fellesskap i hovedsak på vinter- og vårbeiteområdene*» (reindriftsloven). Det skal velges et styre som skal ha ansvaret for tilretteleggingen av felles virksomhet og forvalte felles anlegg i siidaen, som slakteanlegg, gjerder o.l. Hvis man ikke velger et styre, så må man peke ut en person som kan være kontaktperson mellom siidaen og distriktsstyret. Årsmøtet kan vedta at det ikke skal velges styret for siidaen, da skal det være valgt en kontaktperson mellom siidastyret og distriktsstyret. Samtlige reineiere i siidaen kan være med på årsmøtet, men det er siidaandelslederne som har stemmerett (Reindriftsloven). Siidastyret gjelder kun for sommerbeitet, dermed heter den i utredningen for sommersiidastyre (NOU 2001: 172). Opprettelsen av sommersiidastyret er begrunnet ved at man i enkelte sommerdistrikt har adskilte

beiteområder for de ulike siidaene, og dermed trenger ikke reglene for de ulike sommersiidaene å være sammenfallende (NOU 2001).

Medforvaltningen av reindriften har endret seg, men man har opprettholdt en forvaltning som skiller mellom nasjonal, regional og lokal medforvaltningsnivåer, og hvor de, ulike nivåene har ulike oppgaver. Regionalt har FM tatt over for det som tidligere var områdestyret. Lokalt har man nå fått en ekstra dimensjon gjennom siidastyret. Endringene i medforvaltningen ser da slik ut:



Figur 4 (Medforvaltningssystemet etter 1978-loven)



Figur 5 (Medforvaltningssystemet etter 2014)

6.1.2 Det korporative systemet etter 2007

Det har ikke vært endringer i selve korporative systemet, og Reindriftsavtalen følger hovedavtalen fra 1993 (Prop. 68 S. 2014-15). Man har fastholdt det korporative forhandlingssystemet, der forhandlingene av reindriftsavtalen foregår mellom NRL og LMD, og hvor Sametinget fortsatt har en observatørrolle i disse forhandlingene.

Ved siden av reindriftsloven er reindriftsavtalen det viktigste virkemiddelet for å nå myndighetenes mål om bærekraftig reindrift (Prop. 68 S. 2014-15), der de økonomiske virkemidlene skal bidra til at reindriften skal bli økologisk bærekraftig. På begynnelsen av 2000-tallet ga myndighetene opp bruken av økonomiske virkemidler som bruk til frivillig reduksjon av reintallet i Finnmark. I 2003/04 ble tilskuddene lagt om slik at de fremmet økt produksjon, der effekten av omleggingen var at reineiere økte slakteuttaket (st. meld. nr. 9 2011-12). Den nye reindriftsloven gjorde det også mulig å forhindre utbetalinger av tilskudd, og ilegge reineiere økonomiske sanksjoner, dersom de ikke følger loven. Dette gjelder fastsatt reintall, der myndighetene peker på at den enkelte

reineier skal sørge for en økologisk bærekraftig reindrift gjennom bruksreglene, men LMD har vært klar i sin kommunikasjon ovenfor Reindrifststyret og FM at det skal gjennomføres sanksjoner overfor de reineiere som ikke følger loven (Prop. 68 S 2014-15). Vilåret for å motta tilskudd per 31.1. 2016 var at reintallet samsvarte med godkjente bruksregler (LMD 2017).

6.1.3 Virkemidler som skal bidra til økologisk bærekraft og ivaretagelse av tradisjonskunnskap

Som nevnt ovenfor er det to virkemidler i den nye reindrifstloven som skal sikre at reindriften i Norge og Vest-Finnmark er økologisk bærekraftig. Det ene er *Siida* der siida er forstått som et arbeidsfellesskap, der siidaen har en eller flere siidaandelsledere, der siidaandelsledere erstattet det som tidligere het *driftsenhet*. Siidaandel forstås som en familiegruppe som er en del av en siida, hvor de driver reindrift under ledelse av en person, ektefeller eller samboere i fellesskap. Det er ansvarlig leder av siidaandelen som bestemmer hvem som får eie rein i andelen og vedkommende reintall (reindrifstloven §11). Det neste virkemiddelet er *Bruksregler* som utarbeides av distriktsstyret og skal godkjennes av fylkesmannen. Bruksreglene skal fastsette forvaltningen og bruken av distriktets ressurser, der bruksreglene ikke må stride mot loven (Reindrifstloven §57). Reglene skal sikre en økologisk bærekraftig utnyttelse av distriktets beiteressurser, og inneholde regler om blant annet, beitebruk og reintall (Reindrifstloven).

Etter erfaringen av 1978-loven hvor man innså at man ikke klarte å inkludere det fellesskapet som eksisterer i en siida, etablerte man siidabegrepet i den nye loven. Siidaen består av et eget siidastyre med egne siidaandelsledere. Gjennom bruksreglene skal man få frem tradisjonskunnskapen. Dette skal bidra til at man klarer å ivareta den tradisjonelle kunnskapen og sedvanene i reindriften. Bruksreglene er en del av medforvaltningen, der bruksreglene skal beskrive distriktets- og siidaenes interne organisering og forhold. Det er regler om beitebruk og beitetider, der reglene om beitebruk skal bygge på den tradisjonelle bruk av arealene og fremme rasjonelle bruksordninger (NOU 2001: 13). Videre peker man på i utredningen at i mange tilfeller vil en siida ha særskilt bruksrett til bestemte beiteområder (NOU 2001: 107). Dette peker på at de tradisjonelle grensene skal være bærende i utforming av beitegrenser.

Bruksreglene skal også sikre at reindriften er økologisk bærekraftig, ettersom bruksreglene skal sikre en forsvarlig bruk av beite (NOU 2001: 108). Det er spesielt reglene om beitebruk og reintall som skal sikre at reintallet ikke overstiger beitegrunnet (reindriftsloven §59). Hvis reintallet overstiger fastsatt reintall for siidaen, skal siidaen utarbeide en reduksjonsplan. Dersom siidaen ikke utarbeider en slik reduksjonsplan eller ikke klarer å redusere reintallet til fastsatt tall, skal hver siidaandel redusere det overskytende antallet forholdsmessig (reindriftsloven §60).

Det er reindriftsstyret som har ansvaret for at reduksjon gjennomføres, men når særlige grunner foreligger, kan FM fastsette øvre reintall per siidaandel (reindriftsloven §60). Dette skal sikre at reindriften i Vest-Finnmark er økologisk bærekraftig, ettersom at hver siida må forholde seg til et øvre reintall, og de siidaer som har for mye dyr, skal sanksjoneres.

7 Analyse av Reindrifftsloven

Dette er kapittelet som foretar analysen av empirien som har blitt presentert i kapittel 5 og 6, og den empirien som kommer frem i løpet av drøftingen, for å forsøke å svare på problemstillingen «*Hvorfor har reintallstilpasningen i Vest-Finnmark etter reindrifftsloven av 2007 tatt så lang tid, og vært så utfordrende for myndigheter og reineiere?*»

Først vil det være en drøfting av medforvaltningssystemet, og hvordan eller om man har klart å inkludere samisk tradisjonskunnskap i medforvaltningen. Deretter drøftes det korporative systemet, hvor de empiriske funnene analyseres i lys av forskningsspørsmålene, og hvor kapittelet forsøker å komme frem til et svar på selve problemstillingen i oppgaven.

7.1 Den offentlige reindrifftsforvaltningen

Norge som stat har forpliktet seg til å ivareta samisk kultur og levemåte, dette blant annet gjennom sameparagrafen i Grunnloven §108 og ratifisering av internasjonale konvensjoner som ILO-169 og FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966. Gjennom ILO-169 ratifiseringen åpner konvensjonen for at urfolk skal ha retten til selvstyre, men hvor konvensjonen retter mest oppmerksomhet på urfolks sårbare situasjon, hvor det skal settes inn særlige tiltak for å beskytte urfolks institusjoner, eiendom, kultur og miljø (Gáldu 2008), dette innebærer også samisk reindrift. Men staten har gjennom LMD forpliktet seg til å ivareta det biologiske mangfoldet, og da spesielt med tanke på den økologiske bærekraften når det kommer til reindrifften. Dette skal gjøres i tråd med reindrifftsloven, der ulike forvaltningsnivå skal komme til enighet om reintallet i Vest-Finnmark. Men selv om loven har en klar ambisjon, og LMD har en klar målsetning om økologisk bærekraft, har man hatt store utfordringer med reintallstilpasningen, selv etter at loven kom i 2007.

Reindrifftsavtalen er et virkemiddel for å nå de politiske mål som er satt for reindrifften, med mulighet for forhandlinger mellom reindrifftsorganisasjonen og Staten.

Reindrifftsloven gir reindriftssamer mulighet gjennom indre selvstyret og selv forvalte reindrifften, reineierne har gjennom ulike styrever mulighet til å fastsette reintallet selv. I hvilken grad har NRL som samisk næringsorganisasjon til å påvirke politikken som er satt for reindrifften gjennom det korporative systemet. I hvilken grad har reineiere

selvstyre når det kommer til fastsettelsen av reintallet i Vest-Finnmark, sett i lys av erfaringene etter 1978, er noe av det dette kapittelet skal forsøke å finne ut av, for å kunne forstå vanskelighetene med reintallstilpasningen i Vest-Finnmark.

7.2 Analyse av reindriftens medforvaltning i Vest-Finnmark etter 2007

7.2.1 Reintall og Staten

Reintallet i Vest-Finnmark har preget myndighetens forvaltning av reindriften over lengre tid, i 1989 var det ca. 220 000 reinsdyr i Finnmark, i 2016 var det ca. 146 000 dyr, hvor reintallet i Vest-Finnmark er 79 150, som er nøyaktig tusen dyr over det fastsatte reintallet i Vest-Finnmark. På bakgrunn av det høye reintallet i slutten av 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene, så ble det fremlagt en stortingsmelding i 1992, som vektla økologisk bærekraft (Landbruksdepartementet 1992). Målet om økologisk bærekraft har siden da vært bærende for myndigheters politikk når det gjelder reindriften i Finnmark, spesielt Vest-Finnmark.

Det høye reintallet var en konsekvens av myndigheters omstrukturering av reindriften, etter modell fra landbruket, hvor reineierne benyttet seg av de muligheter de fikk for å bygge flokker, slik at de kunne være markedsorienterte kjøttprodusenter. Den eneste måten loven av 1978 kunne begrense reintallet på, var gjennom driftsenheter, enheter som i begynnelsen av 1980-årene ble utdelt til alle som søkte, så lenge de var berettiget. Problemet oppstod når man skulle redusere antallet rein og reineiere, for loven hadde ingen hjemmel i å frata noen en driftsenheten, ei heller hadde loven hjemmel til å pålegge reduksjon, eller sanksjoner. Konsekvensene av det høye reintallet var at det gikk ut over beiter, spesielt høst og vårbeiter, som ofte brukes av flere siidaer i flyttingen til og fra sommer og vinterbeite, myndighetene dokumenterte dette i tap av lavforekomster. Det at loven ikke hadde tatt høyde for siidaen, gjorde at de tradisjonelle grensen i større grad ble oversett av reineiere, noe som forsterket myndigheters inntrykk av at reindriften i Vest-Finnmark var preget av en allmenningens tragedie. Dette førte til ønsket om at myndighetene ønsket større kontroll og sanksjonsmuligheter overfor reindriften. Utredningen (NOU 2001) og gjennomførte rettsaker styrket siidaens posisjon som rettighetsbærer til beitene, dermed måtte siidaen inkluderes i den nye loven. utfordringen blir hvordan myndigheter skal kunne balansere ønsket om økt

kontroll for å nå målet om økologisk bærekraft, men fortsatt ivareta siidaens rolle som rettighetsbærer til beiten.

LMD peker på at økologisk bærekraft er selve forutsetning for økonomisk bærekraftig reindrift, som igjen fører til en kulturell bærekraftig reindrift, dermed står alt å faller på at reindriften er økologisk bærekraftig. Det har vært for mye rein i Finnmark, det er reineiere som gjerne innrømmer dette, men spørsmålet blir hvor mye skal reduseres for at reindriften er økologisk bærekraftig, uten at dette begynner å gå utover siidaens mennekse- og beitegrunnlag, slik som Benjaminsen m.fl. (2016) presenterer, eller at målet om økologisk bærekraft blir en begrepsmessig kunst i å forsvare myndighetenes politikk om økt reduksjon av reintallet i Vest-Finnmark. Siidaer består av mennesker som i fellesskap skal forvalte sin flokk på sommer og vinterbeite, der siidaen i dag må balansere mellom økonomisk inntekt og menneskegrunnlaget. En reduksjon av reintallet, som fjerner enten det økonomiske, eller det menneskelige grunnlaget vil kunne medføre den konsekvensen at siidaen med dens rettigheter må opphøre. Dermed blir reineiernes medforvaltning utrolig viktig i reintallsreduksjonen, hvor reineiernes selv kan i større grad bestemme, hvem som skal delta i reindriften, slik at siidaer har både menneskelig- og økonomisk kapasitet, en viktig balansegang for å ivareta reineiernes rettigheter men å kunne få gjennomført en rettferdig reduksjon.

7.2.2 Reineiernes medforvaltning og statlig styring

Med den nye loven skal distriktsstyret komme til enighet om reintallet, dette gjennom bruksreglene, som skulle samsvare med de økologiske kriteriene som kom først i 2008 (LMD 2008). Dette var kriterier som gjennomsnittlig slaktevekter på kalver, simler og okserein, samt at man skal måle stabilitet i kalveavkastning. Disse bruksreglene skulle godkjennes av områdestyret, nå godkjennes de av FM. Der man ikke kommer til enighet om øvre reintall, skal reindriftsstyret fastsette reintallet.

Dette gjorde at reineiernes hadde mulighet selv til å fastsette reintallet i distriktet, i tråd med intensjonen i reindriftsloven. Men prosessen rundt øvre reintall har vært preget av usikkerhet, både fra myndighetene og fra reindriftnæringen. Man har spekulert i at reineiernes posisjonerte seg i forkant av reduseringen i 2005 og i påvente av ny reindriftslov. Der enkelte reineiere lot flokken vokse, for på den måten være robust for

fremtidige reduseringer. Dette er en forklaring som også benyttes etter at den nye reindrifftsloven trådte i kraft. Det pekes på at reineiere var klar over at det ble vanskelig å komme til enighet om bruksreglene i distriktsstyret, og man bare ventet på den forholdsmessige reduksjonen. Måten den forholdsmessige reduksjonen fungerer på, er at den fordeler seg forholdsmessig mellom siidaandelene. Det vil si har en siidaandel 1000 rein, og den andre 500 rein, og man skal redusere med 50 prosent, vil den første siidaandelen ha 500 og den andre 250 rein. Dette gir en klar fordel til den siidaandelen med mest rein, ettersom man da sitter igjen med mest rein etter den forholdsmessige reduksjonen. Det har fremkommet at det har vært posisjonering i Vest-Finnmark, der de reineiere med mest dyr har latt flokkene vokse, mens de med minst rein har redusert (Aslaksen 2014).

I 2010 godkjente Reindrifftsstyret øvre reintallene for sju av distriktene i Vest-Finnmark. Dette vedtaket ble senere overprøvd av LMD, og reintallet til disse distriktene ble satt langt lavere enn hva Reindrifftsstyret hadde satt (Dokument 3:14: 72 og Aslaksen 2014). Stortinget besluttet på nytt at Reindrifftsstyret skulle gå i gang med en ny reduksjonsprosess. 2013 vedtok Reindrifftsstyret flertall, mot Sametingets representanter i styret, forholdsmessig reduksjon av reintallet for 231 siidaandeler i Øst- og Vest-Finnmark (Innst. 308 S 2012-13; Landbruksdirektoratet 2015: 36 og Prop. 77s 2015-2016) der reintallet per 31. mars 2012 var lagt til grunn for reduksjonen (78 150 dyr), og hvor reduksjonen skulle være gjennomført innen 31. mars 2015. Den 16. september 2015 hadde reindrifftsstyret møte, hvor styret vedtok pålegg om reduksjon og tvangsmulkt til 9 siidaandeler som ikke hadde redusert sitt reintall (Landbruksdirektoratet 2012a).

Bakgrunnen for den forholdsmessige reduksjonen var at reindrifftsstyret hadde ilagt de distrikter og siidaer med et for høyt reintall om å komme med reduksjonsplaner innen høsten 2012, der det kun var tre siidaer/distrikter som utarbeidet og gjennomførte redusjonsplanen innen 2012 (Dokument 3:1 2016 og Rapport nr. 7 2016: 110). Når distriktene ikke kom opp med reduksjonsplaner som kunne godkjennes, så iverksatte reindrifftsstyret den forholdsmessige reduksjonen.

Gjennomgangen av grunnlagsdokumentet for Reindrifftsstyret, der reindrifftsforvaltningen har klargjort dokumentet, er det lagt til grunn fra

reindriftsforvaltningens side at Finnmarksvidda er en allmenning, der det mangler avklaring av rettighetsspørsmål, som har ført til at Vest-Finnmark er preget av allmenningens tragedie (Landbruksdirektoratet 2012a). Reindriftsforvaltningen beskrev situasjonen i de distriktene med høyest tetthet av rein mål på beiteområde (høyest reintall) som hasard. Hasard vil si at reintallet i disse distriktene vil kollapse, på grunn av at ressursgrunlaget for opprettholdelse av reinsdyrenes liv ikke er til stedet, noe som kan medføre kollaps i reintallet, som igjen vil gå utover den samiske kulturen. Derfor beskrev reindriftsforvaltningen Vest-Finnmark som en allmenningens tragedie i 2012. Reindriftsforvaltningen pekte på at grunnen til at reintallet hadde steget igjen, var på grunn av at man i reindriften manglet koordineringsmekanismer i bruken av naturressurser (Landbruksdirektoratet 2012b: 29). Reindriftsforvaltningen peker på at gjennom Reindriftsloven skal reiene selv koordinere og tilpasse atferd til hverandre, slik at free-riding ikke forekommer. Free-riding er at aktører ikke overholder sine forpliktelser ovenfor fellesskapet, slik som reiere som ikke overholder egne beitegrenser. Vest-Finnmark blir beskrevet av forvaltningen som et område hvor man har hatt utfordringer med free-riding eller aktiv posisjonering fra reieierne side (Landbruksdirektoratet 2012b). Løsningen fra reindriftsforvaltningens side er å skape tillit mellom partene, der det må inngås avtaler og etableres troverdige forpliktelser, hvor myndighetsorganer kan spille en rolle som tredje part mellom reiere (Landbruksdirektoratet 2012b). Med tredje part, så menes det at myndighetene skal føre økt oppfølging og kontroll, hvor myndighetene kan sanksjonere de som ikke følger forpliktelsene.

Ut fra disse saksdokumentene kan man lese at reindriftsforvaltningen fastholder synet på Vest-Finnmark, som allmenning, som er preget av allmenningens tragedie. Dermed har man en forståelse av at reindriften ikke har noen form for koordinering og kommunikasjon mellom reieierne i Vest-Finnmark. At reindriften er preget av at reinbeitene er en allmenning, deles ikke av reiere, hvor reindriften tradisjonelle forvaltning gjennom TEK blir gjennomgått i kapittel 8.2.4, for å forklare de motstridene synet på beitene mellom myndigheter og reiere.

Reduksjonsprosenten varierte alt fra 5% til 62,5% (Landbruksdirektoratet 2012b), det vil si at for enkelte reiere ville reduksjonen ha store konsekvenser. Fra myndighetenes side hadde man ikke sett på de økonomiske konsekvensene av

reduksjonsvedtaket, man hadde heller ikke tatt stilling til de reieneierne som hadde posisjonert seg i forkant av reduksjonskravet. Det var heller ikke gjort utredninger eller analyser av konsekvensene, hvor enkelte distrikt beiter ned fellesområder, noe som gir negativt utslag for andre distrikter, i form av lavere slaktevekter. Dette er beiteområder som eksempelvis høst- og vårbeiter, hvor flere siidaer i kortere perioder bruker de samme beitene.

I reindriftsloven heter det at siidaandeler som har et reintall under 50 dyr, og ikke får et reintall over 50 etter 5 år, denne siidaandelen skal viskes. Da må siidaandelen med de reieneierne som er underlagt siidaandelen, finne seg annen siidaandel å være under, eller så må vedkommende slakte flokken (Landbruksdirektoratet 2012b). LMD opphevet de fastsatte reintallet, der LMD ønsket ytterligere reduksjon for å nå målet om økologisk bærekraft (Landbruksdirektoratet 2012b: 18). LMD hadde vurdert konsekvensene av reduksjonen, og kommet frem til at enkelte reieneiere må redusere så mye at driften blir ulønnsom, men at man fra myndighetenes side ikke bryter folkeretten (Landbruksdirektoratet 2012a). Men det forekommer av reindriftsforvaltningens grunnlagsdokument for forholdsmessig reduksjon, at man ikke har sett på de økonomiske og sosiale konsekvensene av reduksjonen, og at målet om økologisk bærekraft trumfer sosiale konsekvenser.

	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16
VEST-FINNMARK	94 262	98 106	96 009	98 548	97 957	107 055	106 127	95 881	79 333	79 312
Kautokeino østre sone	26 538	28 249	27 283	28 367	30 981	32 682	30 818	27 448	21 764	22 554
Kautokeino midtre sone	41 125	42 335	41 306	40 485	37 550	41 805	41 471	37 040	34 096	33 980
Kautokeino vestre sone	26 599	27 522	27 420	29 696	29 426	32 568	33 838	31 393	23 473	22 778

Tabell 1: (Reintallet i Vest-Finnmark. Kilde: ressursregnskapet 2015-16)

Med utgangspunkt i reintallsutviklingen i Vest-Finnmark, og iverksatte tiltak, så er det enkelt å trekke konklusjonen om at man har behøvd en sterkere statlig styring for å få ned reintallet i Vest-Finnmark. Man ser at reintallet økte hele veien til krav om forholdsmessig reduksjon ble vedtatt. Dette vil igjen forsterke myndigheters inntrykk av at Finnmarksvidda og Vest-Finnmark har vært preget av allmenningens tragedie. Det legges vekt på fra reindriftsforvaltningens side, at når næringen ikke klarer å fastsette reintallet selv gjennom bruksreglene, så må myndighetene gripe inn (Landbruksdirektoratet 2012b: 35).

Reindriften fikk ikke selv anledning til å redusere reintallet gjennom medforvaltningssystemet, med den konsekvens at når LMD instruerte Reindriftsstyret til å pålegge reduksjon, så ble alle reieneiere i Vest-Finnmark behandlet likt, uavhengig om reieneierne hadde redusert eller bygget opp.

7.2.3 Nedleggelsen av områdestyret

Områdestyrene ble fjernet i begynnelsen av 2014 og man overførte ansvaret og oppgavene til Fylkesmannen. Der man tidligere hadde valgte medlemmer fra reindriften til det regionale forvaltningsnivået, er ikke dette tilfellet lenger, ettersom Fylkesmannen (FM) har overtatt den regionale forvaltningen. Videre heter det at FM er den videre statlige regionale forvaltningen. Den offentlige utredningen (2001) vektla den manglende kompetansen i det regionale nivået, som førte til at lovbrudd ikke ble sanksjonert, og man pekte på at det regionale nivået i enkelte tilfeller var inhabile i behandlinger av enkelte saker, dette gjaldt både områdestyrene og reindriftsforvaltningen (NOU 2001; 112). Utredningen vektla også at områdestyret hadde begrenset saksfelt, hvor arealsaker, problematikk rundt rovdyr var noe som områdestyrene ikke hadde kompetanse til å behandle. Dermed ønsket flertallet i utvalget at regional forvaltning skulle underlegges FM, der man fortsatt skulle ha valgte medlemmer fra NRL, Fylkestinget og Sametinget, der reieneiere skulle være i flertall i styrene (NOU 2001).

Det var reieneiere som ønsket et tydelig skille mellom forvaltning og næring, det var også reieneiere som var skeptiske til forslaget, der de mente at det kom til å bli vanskeligere å komme med innsigelser i plansaker (Benjaminsen m.fl. 2016: 199). Når det gjelder selve prosessen med overføring av oppgavene til fylkesmannen, så var hverken NRL eller Sametinget konsultert av LMD under prosessen. LMD hadde allerede et ferdig utarbeidet forslag, før konsultasjonen med NRL og Sametinget begynte, og både Sametinget og NRL stilte spørsmål om LMD i det hele tatt konsulterte med mål om å oppnå enighet (Benjaminsen m.fl. 2016: 199-200 og Prop 89L 2012-13). Det kan tyde på tydelig politisk press på å få redusert reintallet i Vest-Finnmark var avgjørende for at NRL og Sametingets innsigelser ikke ble hørt i konsultasjonen med LMD. Riksrevisjonen pekte i sin undersøkelse av reindriften at LMD hadde vesentlige styringssvakheter for å oppnå

målet om en bærekraftig reindrift (Dokument 3:14 2011-12: 9). Det er spesielt målet om økologisk bærekraft som har vært styrende, der Riksrevisjonen har pekt på at målet om økologisk bærekraft ikke er realisert, dette på grunn av at Finnmarksvidda er overbeitet, og man pekte videre på at slaktevekter og kjøttavkastning i perioden 2006-2010 ikke samsvarte med økologisk bærekraftig reindrift, og i og med at økologisk bærekraft er et mål for Stortinget, så må LMD ta grep. Riksrevisjonen peker også på at det er LMD som har det overordnede ansvaret for at målet om økologisk bærekraft nås (Dokument 3:14 2011-12: 9-10).

Stortingsmelding nr. 9 (2011-2012) peker også på forvaltningen av reindriften. Der Gjennomgangen av den offentlige forvaltningen av reindriften var ett viktig tiltak, man opprettet en internevalueringssgruppe som evaluerte forståelsen av overordnede mål, der forståelsen av hvordan man skulle nå det overordnede målet var ulik i de ulike nivåene (Meld. St. nr.9 2011-2012: 196). I lovproposisjonen har man tatt utgangspunkt i områdestyrenes habilitetsspørsmål, når man har foreslått å legge ned områdestyret. Det er også lagt vekt på undersøkelsen som Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjennomført, der en av funnene var at forvaltningen var uoversiktlig, samt at nyere studier viste til at reindriftnæringen hadde stor grad av medforvaltning gjennom kollegiale styrer (Prop 89L 2012-13). Regjeringen bestemte at man behøvde å gjøre omfattende endringer i den offentlige forvaltningen av reindrift, og besluttet at områdekantorene skulle overføres til de fem nordligste Fylkesmennene (Meld. St. nr. 9 2011-2012: 197). I stortingsmeldingen fremkommer det også, at man skal inngå konsultasjoner med NRL og Sametinget, og at i de fylkesvise prosessen skal det være konsultasjoner med NRL og Sametinget. Både Sametinget og NRL påpeker at de ikke føler at de har blitt konsultert, og den konsultasjonsprosessen som har vært, var preget av at man ikke ønsket å komme til enighet, så kan det tyde på om at presset om å nå målet om økologisk bærekraft på Finnmarksvidda har vært stor, spesielt ettersom man slet med å få ned reintallet. Dette kan forklare at prosessen med å legge ned områdestyrene og overføre oppgavene til FM var styrt av målet om økologisk bærekraft, derfor ble prosessen med å legge ned områdestyrene preget av at LMD styrte prosessen. Det som er presentert ovenfor er to grep gjort fra LMD side, som preges av en mer hierarkisk styring enn ønske om at reindriften skal ha økt selvstyre. Målet om økologisk bærekraft er bærende for de tiltak som er blitt gjort med tanke på den forholdsmessige

reduksjonen, og overføringen av det regionale forvaltningsnivået til FM. Det fremkommer i nedleggelsen av områdestyrene, så blir ikke Sametinget eller NRL konsultert i prosessen, før det foreligger et forslag fra LMD. Sametinget og NRL får bare gitt innspill til dette forslaget, uten at innspillene fra Sametinget eller NRL blir tatt høyde for. Det fremkommer at det har vært et enormt press på LMD til å få gjennomført reduksjonen, eksplisitt i riksrevisjonens rapport, som vektlegger at en enstemmig storting ønsker å få redusert reintallet, slik at reindriften er økologisk bærekraftig. Stortinget har presisert ovenfor LMD at de har et ansvar og midler til å nå målet om økologisk bærekraft, og i 2012 ser man tegn til at LMD er villig til å benytte seg av sine virkemidler for å nå målet om økologisk bærekraft, ved at man ber Reindriftsstyret om å sende ut forhåndsvarsler om forholdsmessig reduksjon som Reindriftsstyret iverksetter i 2013. Medlemmer av reindriftsstyret har uttrykt at selv om reineiere er i flertall i reindriftsstyret, så har det ingen hensikt, fordi LMD instruerer hva medlemmene skal vedta (Benjaminsen m.fl. 2016: 211). Dette kan forklare opptreden til LMD ovenfor NRL og Sametinget, ved at det ikke var konsultasjon før etter et forslag om å legge ned områdestyrene og overføre oppgavene til FM lå på bordet.

Reintallsreduksjonen har vært preget av en forståelse av allmenningens tragedie, og dermed har tiltakene igjen vært preget av økt statlig styring, fordi man mener at det ikke er kommunikasjon og samhandling mellom reineierne, noe posisjoneringsproblematikken er et eksempel på ifølge LMD. I 2010 så overprøvde LMD det fastsatte reintallet av Reindriftsstyret, der man begrunnet opphevelsen av reindriftsstyrets vedtak med økologisk bærekraft. Dette peker på at myndighetene er villig til å sette til side medforvaltningen i reindriften til fordel for oppnåelsen av stortingets mål om økologisk bærekraftig reindrift. Gjennom Reindriftsloven har man da iverksatt forholdsmessig reduksjon for samtlige distrikter med ett for høyt reintall, uansett hvor mange reinsdyr de ulike siidaandelene med underlagte reineiere har, og uavhengig om siidaandeler har redusert eller bygd opp flokken. Når den forholdsmessige reduksjonen blir iverksatt, så tar man utgangspunkt i reintallet i Vest-Finnmark per 31. mars 2012, det som har skjedd før i forhold til posisjonering og redusering av reintall for ulike siidaandeler blir ikke tatt med i vedtaket.

Erfaringene før den nye Reindriftsloven, var at man ikke hadde klart å inkludere den tradisjonelle forvaltningen av beitene, dette skal være mulig gjennom

medforvaltningssystemet. En intensjon med medforvaltningen er å bryte ned hierarkiet mellom myndighetene og reineierne, for at man får til en forvaltning som er tilpasset de naturlige forholdene, og som øker legitimiteten blant reineierne i Vest-Finnmark. Når LMD overprøvde reindrifststyrets vedtak om øvre reintall for sju av distriktene i Vest-Finnmark, så opprettholder LMD hierarkiet med reindriften i stedet for å bryte den ned, og man setter til side reindriften muligheter til selv å forvalte reindriften. Dette medfører at LMD kan miste legitimitet blant reineiere, og en reduksjonsprosess kan bli mye vanskeligere, og ta lengre tid.

Det er en rekke utvalg og forskning på reindrift og økologisk bærekraft, men man utreder i liten grad de sosiale konsekvensene av reintallsreduksjonen. Det LMD kommer frem til er at vedtaket ikke bryter folkeretten, selv om enkelte siidaandeler ender opp med et reintall på under 50 dyr, som tilsier at de må avvikle innen 5 år, eller at driften ikke er økonomisk forsvarlig for siidaandelene til å drive videre. Jovsset Ante Sara en ung reindriftsutøver har gått til sak mot staten etter at han er blitt pålagt å redusere reintallet til 75 dyr, noe som betyr at han må slakte halve flokken. Det som er interessant med saken er at det er akkurat folkeretten Jovsset Ante går til sak på, der saken bygger på Artikkel 27 i FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, samt at vedtaket strider med artikkel 1 i den europeiske menneskerettighetskommisjonen og man har løftet frem retten til selvbestemmelse gjennom ILO-169 konvensjonen. Dette på grunn av at det er umulig for en reineier med bare 75 dyr og dyrke sin kultur, der driftsutgiftene vil overstige inntektene (Måsø 2016). Per september 2017 har Jovsset Ante vunnet i Tingretten og Lagmannsretten, og staten har anket saken til Høyesterett. I begge rettsinstanser har han vunnet fordi retten mener reduksjonen bryter folkeretten, noe LMD presiserte at det ikke gjorde. Det er også interessant at det ikke gjøres utredninger om de sosiale konsekvensene og om reduksjonen bryter med folkerettslige prinsipper i forkant av vedtaket. Reindriftsloven kom i 2007, og den forholdsmessige reduksjonen ble ikke vedtatt før 2013, der man kunne utredet konsekvensene av forholdsmessig reduksjon. LMD har vært tro mot konseptet beskrevet i Stortingsmeldingen fra 92 (Landbruksdepartementet 92), der økologisk bærekraft, gir økonomisk bærekraft som igjen gir kulturell bærekraft. Dette er grunnlaget for at man fra LMD sin side ikke har tatt høyde for de økonomiske og sosiale konsekvensene av

reintallsreduseringen, fordi man har antatt at et redusert reintall er ensbetydende med kulturell bærekraftig reindrift.

Utfordringene med reintallet og forvaltningen av reintallet la press på den regionale forvaltningen, der myndighetenes krav om reduksjon har blitt balansert med reieneiernes krav om å opprettholde eget reintall i motsetning til andre siidaer. Myndighetene er styrt av målene om økologisk bærekraft, noe som har preget myndighetenes forvaltning av reindriften, der man har presentert økologisk bærekraft som et ledd av bærekraftig reindrift. Dette har vært bærende for myndighetenes reindriftspolitikken siden Stortingsmeldingen (Meld. St. 28 1991 – 92) *En bærekraftig reindrift*, noe som ble videreført i Meld. St. 9 (2011-12) *Om landbruks- og matpolitikken*. Stortinget behandlet rapporten til Riksrevisjonen i 2013, der var det en tverrpolitisk allianse for å nå målet om økologisk reindrift (Benjaminsen m.fl. 2016: 90).

Fjerningen av områdestyrene kan forklares i at man ønsket å nå stortingets mål om økologisk bærekraft, og forhindre at reintallet vokser igjen. En av kritikken i utredningen av områdestyrene, var at de i enkelte saker var inhabile, og ofte ikke hadde kompetanse eller vilje til å sanksjonere og følge opp brudd. Før oppgavene ble overført til FM, så var det områdestyrene som godkjente bruksreglene, eller utarbeidet bruksreglene for de distriktene som ikke hadde fått godkjent bruksregler. Ved å fjerne områdestyret så fjernet man reieneiernes påvirkningskraft på det regionale forvaltningsnivået, gjennom områdestyrene. Områdestyrene bestod av valgte personer fra Sametinget, og blant de valgte medlemmene skulle det være aktive reindriftsutøvere. NRL og Sametinget skal kun konsulteres i det nye forvaltningsregimet, dermed har de langt svakere påvirkningskraft i det regionale nivået, sammenlignet med tidligere områdestyre (Bjerkli og Selle 2015). Fylkesmannen i Finnmark har ingen aktive reieneiere i den regionale forvaltningen, og selve målet FM er å bidra til at myndighetene når de overordnede mål for reindriften (Fylkesmannen 2017). FM skal godkjenne og overvåke at siidaandeler overholder sitt reintall og at distrikter utarbeider og overholder bruksreglene. Gjennom nye bestemmelser i Reindriftsloven kan FM fastsette reintallet pr. siidaandel, ilegge tvangsmulkt og tvangstiltak (Prop 138 S 2016-17: 12). Dette gjør at FM får en dobbeltrolle, ved at FM skal godkjenne bruksreglene, overvåke disse og sanksjonere reieneiere som ikke overholder reintallet. Dette er ikke forenelig med medforvaltningen, der styringssignaler skal skje nedenfra og opp, og selv kan være

med på å påvirke næringen som høster av naturressursene. Ved at man ikke har reineiere i den regionale forvaltningen, så blir ikke den tradisjonelle kunnskapen i reindriften ivaretatt i den regionale forvaltningen, og man har en regional forvaltning som forlenger LMD sine mål for reindriften, enn å inkludere intensjonen i reindriftsloven om økt medforvaltning og inkludering av tradisjonskunnskapen. Det kan være utfordrende å inkludere tradisjonskunnskapen, hvis man ikke har kompetanse om tradisjonskunnskap i organet som skal godkjenne bruksreglene. Ved at FM ikke har dyptgående kjennskap til TEK og ingen måte å inkludere TEK, så blir det utfordrende for FM å komme med innsigelser på mindre inngrep i beitearealer og etablering av bruksregler for vinterbeitene.

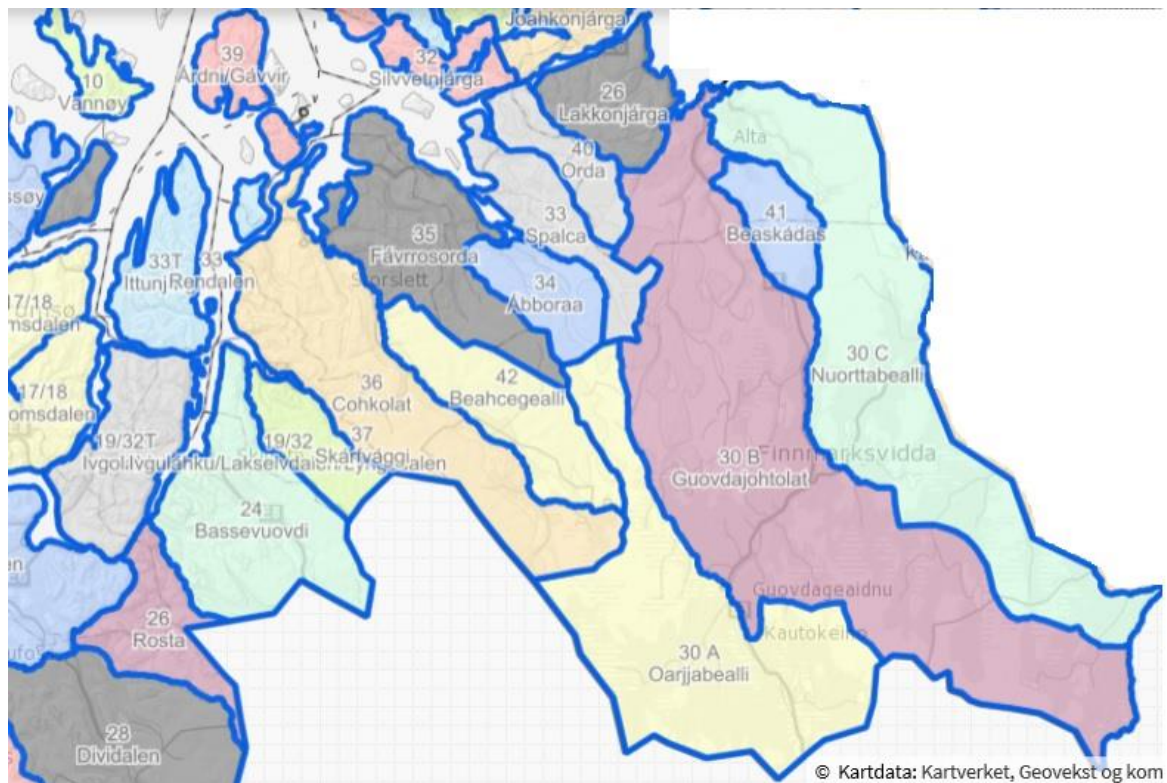
Arealinngrep er den største trusselen for reindriften, der små inngrep i sum utgjør stor inngrep i beitearealene. FM skal fremme innsigelser på vegne av reindriften med bakgrunn i Plan- og bygningsloven. Det har fremkommet at på Kommun nivå er det stor kompetansemangel i forhold til arealinngrep som påvirker reindriften, og distriktsplanene er mangelfulle, så FM sin rolle i ulike inngrepssaker er meget viktig (Rapport nr. 7 2016: 114). Dette fordrer at FM har kapasitet og kompetanse til å jobbe med alle de ulike arealsaker som preger reindriften, for det har kommet frem at saker har blitt behandlet ulikt, på grunn av at Fylkesmenn har hatt ulik forståelse av den offentlige og privatrettslige forholdet i en sak (Rapport nr. 7 2016).

7.2.4 Bruksreglene og vinterbeitene i Vest-Finnmark

Bruksreglene skal inneholde punkter om beitebruk, reintall og bruksreglene kan inkludere siidaers og distriktets TEK. Bruksreglene skal godkjennes på distriktets årsmøte, før de sendes til FM for godkjenning. Der distrikter man ikke oppnår enighet, kan FM utarbeide bruksreglene for distriktet, dette kan ankes til reindriftsstyret. Reindriftsstyret skal godkjenne reintallet for den enkelte siida.

Med bakgrunn i dette er distriktene selv ansvarlig for å utarbeide reglene for bærekraftig reindrift. Distriktene kan inkludere den tradisjonelle bruken av distriktet gjennom reglene for beitebruk, dermed så gir loven adgang til større bruk av tradisjonell forvaltning i reindriften. Men her må man skille mellom de ulike årstidene, og skille mellom sommer- og vinterbeiter, som i utgangspunktet for Vest-Finnmark utgjør to

forskjellige distrikt. Sommerdistriktene som har etablerte grenser allerede i 1883 og 1933, der etableringen av disse distriktene var for å kompensere bønder for skade på jorder. Når det gjelder vinterbeite i Vest-Finnmark, så visket Reindriftsloven av 1978 vekk de tradisjonelle grensene, og man omtalte etterhvert vinterbeitene som fellesbeiter, preget av allmenningens tragedie. Dette påvirker dagens reindriftslov, ved at det er ikke rene distriktsinndelinger når det gjelder vinterbeite i Vest-Finnmark, noe som er selve rammen for den nye reindriftsloven, der distriktet er utgangspunkt for fastsettelsen av reintallet. 2004 etablerte man sonestyre i Vest-Finnmark, der man skal komme til enighet om bruken av vinterbeitene i Vest-Finnmark, og sonestyrene skulle forhandle under beitekonflikter i vinterbeitene. Sonestyrene ble etablert før den nye reindriftsloven, men etter 2007 er det sonestyrene som skal etablere bruksreglene til vinterbeitene i Vest-Finnmark.



Kart 3: Kart over Sonestyrene 30A- B- og C. Sonestyrene (vinterbeitene) består av ulike sommerdistrikter, eller sommersidaer, som flytter til kysten om sommeren (Kilde: Kilden.Nibio).

Det er sommerdistriktene som er representert i disse ulike sonestyrene, der disse sonestyrene skal utarbeide bruksregler for vinterbeiteområdet. Dette har vært en krevende prosess, fordi man ikke samarbeider om bruksreglene mellom sommer- og vinterdistriktene. Det er utarbeidet bruksregler for 30A Vestre sone, og Fylkesmannen har utarbeidet bruksregler for 30C Østre sone, ettersom distriktsstyret ikke klarte dette,

og Fylkesmannen arbeider med bruksregler for den Midtre sonene 30B, ettersom distriktsstyret der ikke ble enige om bruksreglene (Rapport nr. 7 2016: 57).

Mandatene til de ulike sonestyrene stammer fra sommerdistriktene, eller siidaene fra høstbeitet når det gjelder midtre sone (30B), dette har vært problematisk når det gjelder å utarbeide bruksregler for vinterbeite, fordi de som er valgt inn i sonestyrene mangler mandat fra vintersiidaene (Rapport nr. 7 2016: 59).

Det at sonestyrene mangler mandat fra vintersiidaene, utfordrer den samiske selvbestemmelsen knyttet til reindrift. Det er da slik at siidaer som ikke er tilknyttet vinterbeitene skal utforme bruksreglene. Bruksreglene inneholder beitebruken, som er avgjørende for de områdene siidaene bruker på vinterbeite, og hvordan beitene blir brukt i løpet av senhøsten, vinteren og våren. Der man fikk utarbeidet bruksreglene for sonestyret 30A, så var det gjennom en prosess der hver nabosiida forhandlet med hverandre (Turi og Keskitalo 2014). Dette ble pekt på av reindriftsforvaltningen i 2004, at det ikke var mulig å komme frem til avtaler om øvre reintall i distriktet, noe som kanskje ville vært mulig på siidanivå (Sara 2015: 25).

Dermed har man en prosess hvor forvaltningssystemet ikke er tilpasset vinterbeitene når det kommer til sonestyrene, fordi de som er valgt inn i sonestyrene mangler mandat fra vintersiidaene. Selv etter loven fra 2007, så har man ikke klart å inkludere selve siidaene i forvaltningen, noe etableringen av bruksregler for vinterdistriktene er et godt eksempel på. Når Fylkesmannen har tatt over etableringen av bruksregler for vinterbeitene i Vest-Finnmark, utfordrer det medforvaltningen på den måten at kompetansen fra reindriften ikke er med i etableringen av bruksregler. Når kompetansen fra reindriften ikke er trukket inn, så inkluderer man ikke tradisjonskunnskapen som befinner seg i de ulike siidaene. Loven fra 2007 skulle sørge for at reindriften skulle få større ansvar selv til å forvalte reindriften, men når det kommer til vinterbeitene, så er det større grad av hierarkisk styring, der FM skal, eller har etablert bruksreglene. Når TEK ikke blir inkludert i etableringen av de nye vintersiida grensene, ved at FM etablerer bruksreglene på vinterbeitene, kan dette utfordre husholdningsgrunnlaget og reinflokkgrunnlaget til flere siidaer. Dette som en konsekvens av at man ikke har inkludert kunnskapen om vinterbeitets bæreevne til

ulike tider, dermed så utelukker man kunnskapen om lokale forhold, som er essensielt i forvaltningen av naturressurser.

Ellinor Ostrom peker på at man må ha faste grenser, for å få til en fungerende medforvaltning. Vinterbeitene i Vest-Finnmark viser hvordan uklare grenseforhold preger medforvaltningen, men der styring fra myndighetene, og Reindriftsloven gjør det vanskelig for siidaene å komme frem til avtaler, ved at distriktsstyrene ikke har mandat i vinterdistriktene. Dette kan forklare hvorfor enkelte reineiere bygget opp flokkene i påvente av reduksjonen. Ved at hverken vinter-, høst- eller vårbeitene til de ulike siidaene var inkludert i bruksreglene, så var det vanskelig for reineierne å redusere flokken når hele beitegrunnet ikke fikk være med i fastsettelsen av reintallet, og med at man visste at forholdsmessig reduksjon ville komme, så bygget man opp flokkene for å være mer robuste mot fremtidig reduksjon. Det fremkommer også gjennom forskning at enkelte siidaer som hadde lik vekt på simlene, så varierte allikevel produksjonsprosenten av kalver, dette ble forklart med forskjellige forhold på sommerbeitene, eller ved at enkelte distrikter ga reinfôr på vinteren. Man pekte også på i rapporten på at simler ikke hadde vekst om sommeren, dette ble forklart med usedvanlige gode vinterforhold (Fauchald 2004). Reineiere er klar over at beitene er forskjellige og at kvaliteten på beitet forandre seg fra sesong til sesong, men også fra plass til plass, derfor så kan det hende at enkelte siidaer og distrikter vil være imot at det bare er arealet på sommerbeite som skal avgjøre reintallet i et distrikt. Sara (2015: 25) peker på noe av det samme, at reindrift ikke utelukkende kan basere seg på sommerdistriktet. Reineiere kan ikke bare ta utgangspunkt i sommerbeite når de skal fastsette reintallet, dette kan forklare hvorfor så mange siidaer ikke hadde kommet frem med en reduksjonsplan i 2012.

7.2.5 Siida, siidaandelsleder, distrikter og bruksregler

Det er hevdet at siidasystemet er svekket, og dermed så eksisterer ikke de tradisjonelle beitegrensene. En forklaring baserer seg på at det økende antallet rein og reineiere har undergravet siidasystemet (Ulvevadet og Hausner 2011: 2796). En lignende forklaring har Kalstad jf. Kap. 6, men at det ikke nødvendigvis er selve antallet rein og reindriftsutøvere som fører til at siidasystemet svekkes. Kalstad viser til at den

offentlige forvaltning ikke samsvarte med den tradisjonelle forvaltningen i reindriften, og at dette svekket de tradisjonelle forvaltningsprinsippene. Sara (2009) peker på noe av det samme, at siidasystemet har manglet en legal status, noe som gjør at situasjoner der man har beitekonflikter, så har man ikke et system eller forvaltningsnivå som ivaretar siidaen og de tradisjonelle grensene. Siidaandelslederne kan gjennom siidastyret velge de representanter som skal sitte i distriktsstyret, men distriktsstyret gjelder bare sommerdistriktet, der sommerdistriktet skal lage bruksreglene og fastsette reintallet for distriktet. Hadde siidaene vært inkludert i loven, så hadde man hatt større muligheter å komme frem til avtaler om de ulike beitegrensen, og på bakgrunn av dette hadde det vært større mulighet å fastsette reintallet for de ulike siidaene. LMD viser til noe av det samme, at for at man skulle komme til enighet om reintallet og redusere beitekonfliktene så må man ha rettighetsavklaringer (Dokument 3:14 2011-12). Ser man på loven så har hverken siidaandelen eller distriktsstyret noen direkte rettigheter i forhold til beitet, det er bare siidaen som gjennom aller tids bruk, som har opparbeidet rettigheter i forhold til beitet. Både siidaandelen og distriktsstyret skal på ulike måter representere siidaen i forhold til beite og reintall. Det er ikke slik at de samme siidaene flytter fra sammen fra sommerbeite til vinterbeite, det kan være siidaer som er samlet i ett distrikt om sommeren, mens de er splittet til ulike vinterdistrikter. Dermed bruker siidaene ulike beiteområder, som de har rettigheter til å benytte seg av. Som sett i eksemplet ovenfor angående vinterbeitene, så har ikke distriktsstyret der mandat fra vintersiidaene til å utarbeide bruksregler i sonestyrene, noe som har ført til FM har måtte utarbeide bruksreglene. Dermed er forvaltningen på det lokale nivået ikke tilpasset reindriften i Vest-Finnmark, for det laveste nivået trenger ikke absolutt å gjelde alle siidaandelsledere som flytter fra sommerbeiter til vinterbeiter, der siidaandelslederen flytter vekk fra mandatet til sitt sommerdistrikt, inn i et vinterbeitedistrikt som har fått sitt mandat fra andre sommerdistrikter. Dermed har ikke denne siidaandelslederen noe han eller hun skulle ha sagt i sonestyret for vinterbeitet.

Rettighetmessig er dette problematisk, for det laveste medforvaltningsnivået i reindriften ivaretar ikke alle reieneierne i vinterbeitene, ved at distriktsstyret er den laveste forvaltningsorganet som etablerer reglene. Dermed blir det vanskelig for distriktsstyrene og avklare rettighetsforhold når det gjelder vinter-, vår og høstbeiter i

Vest-Finnmark, når siidaene som benytter disse områdene ikke er representert i distriktsstyret. Ser man på intensjonen med Reindriftsloven så skulle den øke det som LMD kaller for selvstyret, at reineierne fikk mer å si, og man skulle inkludere tradisjonskunnskapen. TEK skal bli inkludert gjennom bruksreglene, der man kan inkludere tradisjonskunnskap i beitebruk og i bruksreglenes beskrivelse av andre forhold. TEK kan til en viss grad inkluderes i sommerdistriktene, der distriktene har ett mandat fra siidaene som tilhører sommerdistriktet gjennom siidaandelslederne. Men det er slik at kompetansen ligger i siidaen, der siidaen består av mennesker som har vært i siidaen lenge, og som har kunnskap om siidaens ulike forhold, kunnskap om reinsdyrenes atferd i forhold til ulike årstider og værforandringer. Dette er menneskegrunnlaget som ikke nødvendigvis behøver å være siidaandelsledere, og dermed ender ikke TEK opp i bruksreglene. Ser man på vinterbeitene i Vest-Finnmark, så blir ikke TEK angående de ulike siidaenes beitebruk og kunnskap om dyrenes atferd beskrevet i bruksreglene, spesielt ikke når FM lager bruksreglene. En mulig konsekvens av dette er at rettighetsbehandling av beiteområder går til behandling i jordskifteretten, der jordskifteretten kan oppheve de opparbeidede rettighetene til siidaene, og fastsette egne beitegrenser (LMD 2016: 49), som igjen kan skape unødvendige konflikter.

Det er i dag de tradisjonelle siidaene som legger grunnlaget for hvordan sommer-, vår-, høst- og vinterbeite er fordelt mellom siidaene, og kommunikasjon om bruken av disse forskjellige beiteområdene skjer ved at siidaene kommuniserer med hverandre. Det har, og det oppstår beitekonflikter, men det er selve siidagrensene som danner grunnlaget for beiteområdene. Det er den tradisjonelle kunnskapen hos reindriftssamene som gjør at reineiere klarer å forvalte beitene seg imellom, spesielt på vinterbeite. Loven fra 1978 etablerte vinterbeitene som fellesbeiter, skulle reineierne forholdt seg til at vinterbeite er fellesbeiter, så ville man fått en situasjon som ofte beskrives av LMD som en allmenningens tragedie. Det oppstår konflikter hvor beitegrensene ikke overholdes, hvor man peker på det økede antallet reinsdyr, men det er også konsekvens av generasjonsskifte i reindriften, der reineiere har vokst opp med den forståelsene av beitegrenser som ligger i 1978-loven, der det på vinterbeite tilnærmet ikke eksisterer grenser, så har man de reineiere som har kunnskap og respekt for de tradisjonelle siidagrensene. Disse siidagrensene er i dag gjeldene noe etableringen av bruksregler på

vinterbeitene har vist, der man ikke har klart å etablere bruksregler på vinterbeite, fordi man manglet mandat fra siidaene.

Prosessen med bruksreglene og fastsetting av reintall for de ulike distriktene har vært utfordrende, og dermed har reintallstilpasningen tatt tid for enkelte distrikter. Det var syv distrikter i Vest-Finnmark som fikk godkjent sitt reintall i 2010, dette ble i ettertid overprøvd av LMD, der LMD satte et lavere tall for disse distriktene. De syv distriktene hadde gjennomført utarbeidelsen av bruksreglene etter de økologiske kriteriene (Benjaminsen m.fl. 2016: 201). Dette påvirket distriktene som hadde fått godkjent sitt tall fra Reindrifststyret i første omgang, og ved at tallet som LMD fastsatte var mye lavere, følte reineierne seg lurt i reduksjonsprosessen, og dermed så stoppet reduksjonen opp (Mortensen 2014). Flere reineiere påpekte at dialogen med reindrifstforvaltningen var god, helt til LMD opphevet Reindrifststyrets vedtak, og dermed så følte ikke reineierne seg forpliktet til å følge opp reduksjonsplaner (Benjaminsen m.fl. 2016: 203). Det tallet som flere av disse distriktene fikk godkjent av reindrifststyret i 2010, er tilnærmet det tallet disse distriktene har i dag. Hensikten med medforvaltning i næringer som utnytter seg av naturressurser er å skape nærhet til de som høster av omgivelsene, der man kan raskt legge om, hvis det er store endringer i ressursgrunnet. Annen hensikt er at de som høster av ressursene skal være med å forvalte ressursene, dette skaper legitimitet i forvaltningen. Ved at LMD overprøvde Reindrifststyrets vedtak om reintall i 2010, så gikk dette ut over legitimiteten til myndighetenes forvaltning, dermed så har man opprettholdt mistilliten mellom reindrifstutøvere og myndighetene, noe som preget forholdet mellom dem før den nye Reindrifstloven.

Siidaandelsledere må ta hensyn til reineiere underlagt siidaandelen, ettersom det å eie reinsdyr er et privatrettslig forhold, så er det ikke bare for siidaandelsledere å be underlagte reineiere om å redusere sitt reintall. Dette er et forhold som ble påpekt av arbeidsgruppa for jordskifterettens kompetanse i reindriften. Der ble det pekt på at de som eier rein underlagt en siidaandel er beskyttet av privatrettslige forhold, og man kan stille spørsmål ved om en siidaandelsleder har større rett til å eie og drive med reindrif enn reineiere som ikke har siidaandel (LMD 2016: 44). Etter at Reindrifstloven trådte i kraft, har man hatt rettsaker som omhandler siidaandelsleders rett til å tvinge reineiere underlagt siidaandelen til å redusere (Oskal 2016). Selv om Reindrifstloven gir

siidaandleder rett til å bestemme at de som er underlagt siidaandlederen må redusere sitt reintall, så er privatsrettslige forhold fortsatt gjeldende, noe som gjør det utfordrende for siidaandslederen og direkte peke på underlagte reineiere at de må redusere. Gjennom reindriftsloven kan det fastsettes øvre reintall per siidaandel, dermed faller ansvaret i forhold til reduksjon av reintallet på siidaandslederen, og når reduksjonen ikke blir gjennomført, så er det siidaandslederen som må ta ansvar for pålagte sanksjoner. Forholdsmessig reduksjon tvang samtlige distrikter og siidaer til å redusere forholdsmessig, uten hensyn til reintallet i de ulike siidaandelene, der siidaandslederne kan ha voksne reineiere underlagt seg som er avhengig av sitt reintall for å ha en økonomisk forsvarlig drift, dermed blir det vanskelig for siidaandslederen å be disse om å redusere reintallet sitt. Gjennom Reindriftsloven har man bare lagt mer ansvar på det som tidligere het driftsenhet, og som nå er siidaandel, der lederen er alene i å overholde et reintall. Beiterettighetene til sommer-, vår-, høst og vinterbeitene er selve rammen for fastsettelse av reintall for et distrikt, og det er ikke sikkert at enkelte siidaandsledere får være med å påvirke sonestyret når det gjelder vinterbeitene, så er intensjonen med loven om økt selvstyre/medforvaltning ikke ivarettatt, men det peker mer i retning av at myndigheter har mulighet til å utøve større kontroll over reineiere gjennom siidaandslederen.

En annen konsekvens av at man har fortsatt med den tidligere driftsenheten gjennom siidaandelordningen er at man viderefører den ordningen som har medført at kvinner har blitt utelatt fra reindriften, noe som igjen fører til at reindriften ikke kan ivareta reindriften som en familienæring, fordi deler av familien blir utelukket gjennom siidaandel ordningen. Siidaandel er en måte å kontrollere antall reineiere på, og som igjen kontrollerer reintallet i distriktet, ved at siidaandslederen er ansvarlig for at siidaen opprettholder sitt reintall. Distrikter er ulike i størrelse med tanke på antall siidaer i distriktet, dermed kan forholdsmessig reduksjon ha store konsekvenser for de distrikter med få siidaandeler. Eksempelvis en siida med to siidaandeler, der en siidaandel har underlagt en reineier, og den andre har ingen underlagt seg. Den forholdsmessige reduksjon fører til at den ene siidaandslederen med underlagt reineier, må jobbe ved siden av, fordi reintallet deres er så lavt, at siidaandelen ikke er økonomisk farbar, dette vil ha konsekvens for den andre siidaandslederen. Selv om denne siidaandelen har rett reintall og er økonomisk farbar, så mister han/hun

menneskelige arbeidskapasitet, ved at den andre siidaandelen ikke er tilstedet. Over tid kan denne siidaen opphøre, på grunn av arbeidsmengden og andre forhold, dermed får den forholdsmessige reduksjonen konsekvens for begge siidaandelslederne.

7.2.6 Medforvaltning eller økt hierarki?

Intensjonen med reindriftsloven var at man skulle øke reineiernes selvstyre og inkludere tradisjonskunnskapen. Gjennom medforvaltningssystemet er det mulig å inkludere samiske reineieres tradisjonskunnskap. En annet aspekt med loven er at den gir myndigheter større muligheter for å sanksjonere og direkte kontrollere reineierne. De grepene som er gjort fra LMD sin side har ikke økt medforvaltningen til reineierne. Det er slik at den enkelte siidaandelsleder (tidligere driftsenhet) har fått mer å si, ved at vedkommende har stemmerett i distriktsstyret, ett styre hvor bruksreglene lages. Det er gjennom bruksreglene at distriktet kan sette reintallet, så lenge de følger kriteriene for økologisk bærekraft. Men er det slik at det økte selvstyret i reindriften har ført til utfordringer i å redusere reintallet i Vest-Finnmark?

Distrikter satte i gang med å sette reintall, og sju distrikter fikk sitt tall godkjent av Reindriftsstyret, dette etter hvordan loven har skissert at medforvaltningen i reindriften skal fungere. Men LMD opphevet vedtaket til Reindriftsstyret, og satte et mye lavere tall til disse distriktene, hvor LMD argumenterte med at dette var nødvendig med hensyn til økologisk bærekraft. Dette førte til at reineierne ikke følte at premisene for å følge reintallstilpasningen var til stedet, og dermed ville de ikke fullføre sine reduksjonsplaner. Dette peker på at LMD mistet legitimitet i forvaltning av reindriften, der en prosess hvor reineierne selv kunne fastsette reintallet ble stoppet, som igjen skapte stor mistillit mellom reineiere og myndighetene. Reindriftsstyret måtte sette i gang en ny prosess med reduksjon, men denne gangen i motsetning til 2002, så hjemler loven forholdsmessig reduksjon, og de siidaandeler som ikke følger vedtaket blir straffet gjennom sanksjoner. I likhet med reintallsreduksjonen i 2002, så er det et enstemmig Storting som har lagt press på LMD for å få ned reintallet, som førte til at man startet med forholdsmessige reduksjoner i 2012, uten at reineiere kunne påvirke avgjørelsene. Den store endringen fra forrige reindriftslov er at myndighetene nå kan sanksjonere de reineiere som ikke følger pålegg om reduksjon av reintallet.

Den regionale forvaltningen er blitt endret ved at man la ned områdestyrene i 2014 og overførte oppgavene til FM. Man har begrunnet nedleggelsen med at det vil skape et mer effektivt forvaltningsorgan, men at man også skaper et bredere fagmiljø. Men omleggingen har medført at det ikke er noen aktive reineiere eller valgte personer fra samiske organer som Sametinget lenger i den offentlige regionale reindriftsforvaltningen, dermed så mangler man reindriftskompetansen i den regionale forvaltningen. En forståelse av grepet om å fjerne områdestyrene er at LMD ikke vil at reintallet skal vokse igjen, og dermed blir FM den forlengende armen til LMD i oppnåelsen av målet om økologisk bærekraftig reindrift.

Distriktsstyrene er ansvarlige for utarbeidelsen av bruksreglene og tilpasse reintallet deretter, men som vist med vinterbeitene i Vest-Finnmark, så har ikke distriktsstyrene mandat i vinterbeitene. Dette har medført at FM har måtte utarbeide bruksreglene. Ved at FM har utarbeidet bruksreglene, så blir ikke siidaer inkludert i arbeidet, og dermed blir ikke tradisjonskunnskapen og de tradisjonelle grensene inkludert. For det er siidaen som har opparbeidet seg beiterettighetene, men siidaen er ikke ansvarlig for å lage bruksreglene, det er det distriktsstyret som er, og distriktsstyret har ikke mandat når det gjelder vinterbeitene. Dette gjør at det laveste forvaltningsnivået som skal utarbeide regler, som skal ligge til grunn for reintallet, bare kan gjøre dette for en liten del av de ulike siidaenes beiteområder, og legger man til grunn samisk oppfatning av lokal forvaltning, så gjelder det siidanivået, ikke distriktsnivået.

Reindriftsloven har gitt reineiere mulighet til økt selvstyre når det kommer til reintall. Men reindriften har ikke selvstyre over reintallet i dag, og det er ikke selvstyret som har gjort at reintallstilpasningen har tatt tid. Det var utarbeidet kriterier for å redusere reintallet, der man fra LMD sin side valgte å se bort fra disse kriteriene, etter at distrikter hadde fulgt kriteriene i fastsettelsen av øvre reintall. Det er et lovverk som ikke har klart å inkludere det lokale forvaltningsnivået godt nok, der det regionale nivået ikke inkluderer reineiere eller reineieres tradisjonskunnskap. Der reineierne i Vest-Finnmark hadde redusert reintallet, så ble reindriftsstyrets vedtak overprøvd av LMD. Myndighetene har aktivt brukt hjemmelen i reindriftsloven for en mer hierarkisk styring i å nå stortingets mål om økologisk bærekraft, dette gjennom forholdsmessig reduksjon som gjelder alle reineiere, uavhengig om de har posisjonert seg, eller redusert, reduksjonen har blitt vedtatt uten å utrede de sosiale konsekvensene for

reindriften. Disse grepene fra LMD har gått utover tillitten mellom reineiere å myndigheter, som igjen har ført til en mye vanskeligere prosess enn nødvendig.

7.3 Analyse av Det korporative systemet etter 2007

7.3.1 Reindriftsavtalen

Det korporative systemet skal bidra til intensiver som bidrar til kommunikasjon og utvikling, dette i motsetning til en ovenfra og ned styring, hvor kontroll og sanksjoner blir brukt (Ulvevadet og Hausner 2011). Reindriftsavtalen (RA) skal legge til rette for den aktuelle reindriftpolitikken, men det er også slik at NRL stiller krav til statens tilbud, så inngår man i forhandling omkring kravet og tilbudet. Sametinget som er observatør, bruker å gi en uttalelse i forkant av forhandlingene. Det økonomiske tilbudet er ofte det som blir lagt merke til i disse forhandlingene, uten at man ser de andre tiltakene som det forhandles om. Spørsmålet er hvilke intensiver det forhandles om, og hvilke krav myndighetene stiller for at reineierne skal få tilskudd.

Det er Landbruksdirektoratet avdeling reindrift og Fylkesmennene som har ansvaret for utbetalinger av tilskudd når det gjelder RA. Direktoratet har ansvar for hovedutbetalingene til siidaandeler, mens FM har ansvaret for tilskuddsbehandling regionalt (Landbruksdirektoratet og Fylkesmannen i Finnmark). Det er Stortinget som behandler reindriftsavtalen, og næringskomiteen har etter behandlingen av RA i 2014, 2015 og 2016 pekt på at Reindriftsloven og RA utfyller hverandre, og at de sammen må trekke reindriftnæringen mot økologisk bærekraft. Næringskomiteen støtter regjeringen i at man kan avkorte rovviltskadeerstatninger i de tilfeller hvor reineiere ikke følger reindriftslovens regler om øvre reintall (Prop 138 S 2016-17: 6). Etter hovedavtalen fra 1993, er hovedmålet å utvikle reindriftnæringen til en rasjonell og markedsorientert næring som er bærekraftig i det langsiktige perspektiv (Prop 138 S 2016-17). Staten har understreket at siidaandeler som ikke har fulgt opp reduksjonskrav, ikke er berettiget tilskudd (Prop 138 S 2016-17: 10).

NRL på sin side viser til at den statlige reindriftpolitikken over flere år har hatt en ensidig fokus på reindriften som kjøttprodusent og reintallstilpasning i Vest-Finnmark. NRL mener at man har nådd reintallstilpasningen, og man bør se på andre områder som har vært lidende for myndigheters politikk, dette er siida, baikedoallu, tradisjonell

kunnskap, kvinners rolle i reindriften, samt utnytte reinen mer, gjennom biprodukter og utnyttelse av hele reinen i matproduksjonen (NRL 2016-17).

Her ser man motsetninger i forhold til målene for begge parter i forhandlingene, der man fra statens side legger vekt på økologisk bærekraft, men staten fastholder at det ikke foreligger uenighet om at reindriften er en familiebasert næring. Det som reindriften ikke sliter med i forhold til andre primærnæringer er rekrutering, der det var 700 driftsenheter (siidaandeler) med 2700 personer tilknyttet disse i 1992, er det i 2016, 532 siidaandeler (driftsenhet) med litt over 3100 personer tilknyttet disse (Prop 138 S 2016-17). Dette er tall som viser viktigheten av familietilknytningen til reindriften, der det er registrerte flere under hver siidaandel og at antall reinmerker har økt. Dermed har NRL stilt krav om at kvinners rolle i reindriften må utvikles og at man tar hensyn til siidaens rolle og tradisjonskunnskapen. Myndighetene ser på utviklingen av antall reineiere under hver siidaandel på en annen måte, der man fra myndighetenes side hevder at reindriftnæringen alltid har pekt på at reduksjonen av rein medfører at flere reineiere må slutte med reindrift, så bruker man det økte tallet av reineiere som et argument for at reineiere ikke slutter i reindriften (prop 138 S 2016-17).

NRL har tilsluttet seg til målene økologisk-, økonomisk-, og kulturell bærekraft, og man mener at disse tre henger sammen, fjernes en så faller resten sammen. NRL har ikke selv definert innholdet i begrepene, men peker på viktigheten av at det er gitt rammebetingelser for at måloppnåelsen for bærekraft er til stede. Reindriften er sammensatt av flere elementer, hvor produksjonssystemet er på den ene siden, og forvaltningssystemet er på den andre. Der naturressursene, reinene og reineiere er under produksjonssystemet, og hvor forvaltningens ulike organer er på den andre siden, for at målene skal nås må det legges til rette for videreutvikling, bevaring og sikring av reindriften arealer (NRL 2016-17). Dette beskriver en kompleks forståelse av målene for reindriften, der man fra NRL sin side snakker om sammenhengen mellom disse tre bærekraftsmålene, der ivaretagelse av beitearealer og menneskene i reindriften er inkludert, dette til skarp kontrast til statens forståelse av disse tre målene, hvor man har definert seg frem til at den økologiske bærekraften er bærende for de to andre målene, og på den måten har staten legitimert reduksjonen. Hvilken av de to forståelse av bærekraftsmålene som preger RA med dens intensiver vil avsløre maktforholdet mellom staten og NRL.

7.3.2 Tilskudd og slakting

Tilskudd er et insentiv som skal motivere til økt slakt, men det er en del vilkår for å få utbetalt tilskuddet. Tilskudd til en siidaandel bortfaller dersom det ikke har blitt redusert i samsvar med reduksjonsplanen, det samme gjelder hvis siidaandelen har bidratt til at reintallet øker over det som er fastsatt for siidaen (prop 138 s 2016-17).

Det kan skilles mellom to tilskudd som skal motivere til økt slakteuttak, nemlig produksjonspremie og kalvetilskudd. Produksjonspremie beregnes av avgiftspliktig salg av kjøtt og andre salgsinntekter tilhørende rein, der grunnlaget for beregningen dannes av alle reineiere som tilhører siidaandelen. Kravet er at siidaandelsleder har en avgiftspliktig salgsinntekt på minimum 50 000 kroner, men kan heller ikke selge for over 600 000 kroner for å få utbetalt tilskudd (LMD 2017). Tilskuddet i seg selv blir utbetalt til siidaandelslederen. Kalvetilskuddet har som formål at større deler av kjøttproduksjonen går på kalv, fordi man mener dette er ressursmessig lønnsomt. Dette begrunnes ved at uttak av kalv reduserer presset på vinterbeitene og at økt uttak av kalv gir økt produktivitet, fordi tilveksten av kalv er større enn tilveksten av større dyr. 2016 utgjorde kalvetilskuddet 475 kroner per kalv som var slaktet i et slakteri med det nye klassifiseringssystemet (LMD 2017; Prop 138 s 2016-17).

Formålet med insentiver som produksjonstilskudd og kalvetilskuddet er å motivere til økt slakt, dette til motsetning til en ovenfra og ned styring hvor sanksjoner blir benyttet. Men begge tilskuddsformene har begrensninger som må etterfølges for at siidaandelsleder skal få utbetalt tilskudd, eller ikke få redusert summen for erstatning ved tap til rovdyr. Dette kravet er at man ikke har et reintall over fastsatt krav, eller bidrar til å øke reinflokken. Tilskuddsordningen ble omgjort tidlig på 2000-tallet slik at reineiere ble mer motivert til å selge å produsere mer reinkjøtt, allikevel er det satt en øvre grense for avgiftspliktig inntekt på 600 000 kroner, selger man over dette så får ikke reineiere utbetalt produksjonspremie. Ser man tilbake før den nye reindriften trådte i kraft, så var det satt en øvre grense på at man ikke kunne eie mer enn 600 hundre rein, for at reineiere skulle få utbetalt tilskudd, noe som medførte at de med mest rein, økte tallet sitt. Med tanke på at det var de som eide mest rein, som økte flokkene sine mest i forkant av den forholdsmessige reduksjonen, så fungerer ikke begrensningen gitt for utbetaling av produksjonstilskudd som en motivator for å øke slakteuttaket hos de største reineierne. Der er pekt på at det er de med mye rein som

har posisjonert deg, og at disse bidro til å fortrenge de tradisjonelle grensene og siidasystemet. Det som skal sørge for at de reineierne med mest rein ikke øker reintallet sitt, er at det er lagt inn vilkår om at siidaen ikke skal ha for mye rein, eller bidra til å øke reintallet, for å få utbetalt kalvetilskudd og rovdyrskadeerstatninger. Dette peker på at deler av tilskuddsordningen er preget av synet som førte til etableringen av tilskuddssystemet i reindriften, nemlig at man skal utjevne inntektsgapet mellom de reineiere som har mye dyr, og de som har lite dyr. Men erfaringene fra RA underbygger også et inntrykk av at myndighetene bruker tilskuddssystemet som en forlenget sanksjon ovenfor reineiere, dermed fungerer det korporative systemet i reindriften mer som sanksjons- og kontrollverktøy overfor reineiere.

7.3.3 Kalveslakt

Mer og mer av produksjonen skal over på kalv, det er intensjonen fra myndighetenes side, dette er en modell som baserer seg på Dag Lenvik (1988; 1990) sitt arbeide. Dette er en produksjonsmåte som går på tvers av den tradisjonelle salgsstrategien. I den mer tradisjonelle salgsstrategien inngår det voksne dyr i salget og slakting (Benjaminsen m.fl. 2016). Kalveslaktmodellen bygger på følgende, ved at flokkene har 90 prosent simler, så økes produksjonen av kalver. Tanken er at ved å slakte kalvene, så unngår man så stort tap om vinteren, og det er raskere å produsere kalver, enn det er å produsere voksne dyr. Dermed skal kalveslakt være mer produktiv enn den mer tradisjonelle modellen. En forutsetning er at man har gode simler, for at produksjonen av kalver skal holde et høyt nivå, dermed er vekten på reinsdyr blitt en viktig faktor i reindriften, spesielt i sammenheng med reintetthet i forhold til beite. Kriteriene for økologisk bærekraftig reindrift (LMD 2008) baserer seg på gjennomsnittsvekt.

Gjennomsnittsvekten som skal være indikator på økologisk bærekraftig reindrift er;

- Kalver; 17 – 19 kg
- Simler over 2 år; 27-29 kg
- Varit (1,5 års gamle bukker); 25-27 kg

Det er utført studier på hvordan vekten til simlene påvirker kalveproduksjonen (Fauchald m.fl. 2004), der man kom fremt til uavhengig av simlas vekt på våren, så varierte kalveproduksjonen. Resultatet ble forklart ved at det var ulik kvalitet på

sommerbeite og at enkelte distrikter drev med vinterforing. I enkelte distrikt der kalveproduksjonen var høy, så var det enten gode sommerbeiter eller så ble det gitt tilleggsfôr på vinteren. Dette beskriver også en forutsetning i kalveslaktmodellen, at for at det skal være høy produktivitet av kalv, så må man ha gode beiteforhold hele året. Beiteforholdene kan variere fra år til år, dette er noe som reineierne vet. Vinteren 2016/17 har vært vanskelig for reineierne i Vest-Finnmark, og våren har vært veldig lang. Dette har gått ut over kalveproduksjonen, der flere reineiere melder om en kalveproduksjon rundt 30 prosent, for de verst rammede distriktene så snakkes det om 10 prosent. Dette viser svakhetene med omlegging til kalveproduksjon, fordi den er sårbar mot naturlige svingninger. Dermed legger modellen opp til at dyrene må fores på vinteren slik at produksjonen opprettholdes gjennom sesonger der beitet er dårlig, noe som medfører større kostnader for reineiere. Foring endrer oppførselen til rein, reineiere har med bakgrunn i dette motforestillinger mot foring (Jørgensen m.fl. 2017). Det som modellen også legger opp til er at produksjonen av rein skal holdes høyt, der den enkleste måten å bygge en flokk på er å øke andelen simler i en reinflokk. Modellen tar utgangspunkt i at reindriften er universell for samtlige distrikt og områder, og dermed skal kalveproduksjon fungere for alle reineiere. Kalveproduksjon fungerer ikke for alle reineiere, i enkelte områder så er det mer lønnsomt å forholde seg til mer tradisjonell uttak av dyr, der voksne dyr utgjør en større del av uttaket (Benjaminsen m.fl. 2016).

REINBEITEOMRÅDE	GJENNOMSNIITTLIGE SLAKTEVEKTER KALV (kg)									
	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16
VEST-FINNMARK	17,0	17,2	16,4	17,3	16,0	16,7	16,3	17,0	16,4	16,5
Kautokeino østre sone	18,5	18,0	17,3	18,1	18,0	17,0	17,1	18,2	16,5	18,1
Kautokeino midtre sone	15,9	16,2	15,7	16,8	15,5	17,0	15,7	16,5	16,5	15,9
Kautokeino vestre sone	16,7	17,5	16,3	16,9	15,4	15,8	16,5	16,5	16,0	15,9

Tabell 2: (gjennomsnittsvekt for kalver i Vest-Finnmark. Kilde: Ressursregnskapet 2015-16).

Dagens tilskuddssystemet premierer kalveslakt, og en av indikatorene for økologisk bærekraft er gjennomsnittsvekt, i Vest-Finnmark slaktes det 87% kalver (Rapport nr. 24 2016 og Rapport nr.4 2017), dermed er det naturlig å se på gjennomsnittsvekten på kalver i oppnåelsen av økologisk bærekraft.

	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16 ¹
VEST-FINNMARK	24 382	24 998	26 467	30 415	36 072	18 604	23 749	28 486	34 017	30 584
Kautokeino østre sone	6 960	7 749	7 756	8 963	7 752	7 531	6 914	8 441	9 995	7 630
Kautokeino midtre sone	9 299	9 919	10 675	12 143	15 747	5 602	11 072	11 306	13 096	11 769
Kautokeino vestre sone	8 123	7 330	8 036	9 309	12 573	5 471	5 763	8 739	10 926	11 185

Tabell 3: (Rein slaktet i Vest-Finnmark. Kilde: Ressursregnskapet 2015-16).

	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16
VEST-FINNMARK	94 262	98 106	96 009	98 548	97 957	107 055	106 127	95 881	79 333	79 312
Kautokeino østre sone	26 538	28 249	27 283	28 367	30 981	32 682	30 818	27 448	21 764	22 554
Kautokeino midtre sone	41 125	42 335	41 306	40 485	37 550	41 805	41 471	37 040	34 096	33 980
Kautokeino vestre sone	26 599	27 522	27 420	29 696	29 426	32 568	33 838	31 393	23 473	22 778

Tabell 4: (Reintallet i Vest-Finnmark. Kilde: ressursregnskapet 2015-16).

Tabell 2 viser gjennomsnittsvektene på kalvene, analyseres gjennomsnittsvektene isolert opp imot kriteriene for økologisk bærekraftig reindrift, så må man redusere reintallet ytterligere, enn dagens fastsatte tall på 78 150 dyr. Det samme gjelder hvis man ser på voksne dyr (Rapport nr.24 2016). Reintetthet er brukt i forklaringer på hvorfor vekten på rein er lav (Ims og Kosmo 2001, Bårdsen m.fl. 2010 og Tveraa M.fl. 2012), men variasjonen i vektene på dyrene kan også forklares i klimatiske forhold (Benjaminsen m.fl. 2016). Ser man på gjennomsnittsvektene i forhold til antall reinsdyr over tid, så er det ikke bare reintallet som forklarer vekt, det er også andre faktorer, som klimatiske forhold, og når dyrene slaktes. Dette er noe reineiere peker på, hvor de fremmer at forutsetningen for kalveslaktmodellen er urealistiske, og at indikatorene må sees på med hensyn til flere årsaker, som beiteforhold gjennom året og det forrige året.

LMD har lagt mye vekt på at reintallet må reduseres i Vest-Finnmark, for at man skal nå et bærekraftig mål, men enkelte reineiere stiller spørsmål ved om kalveslakt er en slaktemodell som samsvarer med å nå dette målet (Benjaminsen m.fl. 2016). Dette fordi kalveslakt vil bidra til en høyere produksjon enn den tradisjonelle modellen, der man har mindre simler i flokken. De reineiere som er kritiske til at kalveslakt peker på at modellen forutsetter stabile sommer- og vinterbeiteforhold for at produktiviteten skal være til stedet. Det er pekt på at den høye kalveproduksjonen forutsetter at det kreves at flokkene tilleggsfores, noe som reineiere mener forringer kvaliteten, og at man da ikke følger naturens svingninger. LMD legger til grunn at et lavere reintall vil føre til

økte slaktevekter, som igjen bidrar til at produksjonen av kalv skal bli bedre og at prisene går opp på grunn av bedre kjøttkvalitet. Reineiere på sin side peker på at produksjonen er avhengig av beiteforhold, og at tilleggsforing vil ødelegge kjøttkvaliteten, noe som medfører at prisene går ned.

Det er ikke slik at det bare er motstand mot kalveslakt, det er reineiere som har tilpasset flokken sin til kalveslakt (Benjaminsen m.fl. 2016), noe også tallene for rein til slakt viser, der opp imot 89 prosent av slaktet dyr, er kalv. Dette kan forklares i at, tilskuddet som gjelder kalveslakt, ikke er begrenset på et øvre antall dyr, og at reineierne blir betalt per kalv som leveres til slakting. Både LMD og NRL har vektlagt fordelene av produksjonen når det gjelder kalveslakt, og begge har fremmet kalveslakt i forhandlingene om RA (NRL 2007-08; 2012-13 og 2016-17 og Reindriftsavtalen 12-13 og 16-17). Det er reineiere i Vest-Finnmark som ikke har strukturert flokken til kalveslakt, eller at de er kritiske til kalveslakt som produksjonsmodell (Benjaminsen m.fl. 2016). Dette fordi modellen ikke er tilpasset deres distrikt og vinterbeitene, fordi bukker benytter seg av andre beitetyper og beiteområder enn hva simler gjør. Det er reineiere som forer flokkene i løpet av vinteren, men det er reineiere som ikke forer, hvor tanken er at, hvis foring blir en del av reindriften, så går kvaliteten på kjøttet ned, man øker kostnadene i reindriften, dermed forringes reinen som et naturlig produkt (Larsen 2017). Det at det fortsatt, den dag i dag, finnes motstand mot kalveslakt, med bakgrunn i en mer tradisjonell forståelse av hvordan man skal selge og forvalte flokken, peker på at det er noe underliggende i tradisjonell forvaltning som myndighetene ikke klarer å fange opp gjennom Reindriftsloven og RA. Det er ikke tvil om at dette påvirker prosessen med reintallstilpasningen, og at behovet for å inkludere reindriften i større grad, kan fange opp disse mekanismene. Kalvetilskuddet tar bare utgangspunkt i reindriften som kjøttprodusent, og man premierer ikke andre typer produkter som kan lages av reinen, dermed så utelukker man store deler av familiedriften med et slikt tilskuddssystem. NRL har fremhevet at andre områder i reindriften har blitt lidende for myndigheters målsetning om økologisk bærekraft (NRL 2016-17).

7.3.4 Andre forhold i RA

NRL har de senere år fremmet reindriften som en familiebasert næring og behovet for å sikre beitearealene for inngrep. NRL viser til at den statlige politikken over flere år bare har fokusert på økologisk bærekraft og redusering av reintallet i Vest-Finnmark, dette er politikk som har gått på bekostning av reindriften som familienæring og på bekostning av overføring av tradisjonell kunnskap. Reindriftsloven av 1978 hadde lignende konsekvenser, der tradisjonell kunnskap ikke var ivaretatt, og spesielt kvinner ble presset ut av næringen gjennom driftsenhet og myndighetenes ensidige fokus på reindriften som kjøttprodusent. NRL har i de senere år forsøkt å ta opp gjennom reindriftsavtalen, at man ønsker å styrke reindriften som en familienæring, ivareta tradisjonskunnskapen og styrke kvinners rolle i reindriften (NRL 2012-13 og 2016-17). LMD fra sin side er enige i at reindriften er en familiebasert næring, og at man må øke kvinneandelen i reindriften, (Prop 138 S 2016-17), men det settes ikke av direkte midler for å styrke reindriften som familiebasert næring, eller styrke kvinners rolle. LMD mener at dagens RA ikke forhindrer reindriften å fremme næringen som en familiebasert næring, og at man kan gjennom Reindriften utviklingsfond (RUF) søke midler for å fremme tiltak for å øke kvinneandelen i reindriften.

Noe som påvirket salget av reinkjøtt i løpet av 2010 var reinkjøttprisen, det ble bygget opp lager av reinkjøtt, og de som solgte reinkjøtt hadde utfordringer med å få solgt kjøttet, eller få kjøttet på markedet. Resultatet var at prisen på reinkjøtt raste (Rapport nr. 4 2017). Dette medførte at reineiere ikke solgte like mange dyr, noe som fremkommer klart i oversikten for solgte rein i Vest-Finnmark (tabell 3). Situasjonen med lav kjøttpris kom samtidig som distriktene skulle få godkjent å gjennomføre reduksjonsplaner. Når reineiere ikke solgte på grunn av at prisen var lav, ble dette fremstilt som om at reineiere i Vest-Finnmark ikke var villig til å gjennomføre reduksjon, selv om prisen var en av årsakene på toppen av usikkerheten rundt reduksjonen, som igjen medførte lavere uttak av rein, og at reintallet økte frem til 2013.

I begynnelsen av 2000-tallet ga man opp forsøket på frivillig reduksjon gjennom tilskuddsordninger, og riksrevisjonen har påpekt at man reindriftsloven og RA må samkjøres, dette kan forklare LMD sitt grep om at de reineiere som ikke overholder sitt reintall skal sanksjoneres. Dette gjør man gjennom RA, noe som peker på at RA er blitt noe mer enn bare et insentiv som skal stimulere til økt salg og tilrettelegge for

reindriftsmarkedet. Reindrifftsavtaler som er inngått før 2007, så la LMD opp til at reindrifften bygget på to pilarer, nemlig næring og kultur (St. prp. Nr. 70 2000-01). Reindrifften skulle være økonomisk bærekraftig, slik at den reindriftssamiske kulturen kunne utvikles. I dag så bygger LMD på tre pilarer, økologisk-, økonomisk- og kulturell bærekraft. Der økologisk bærekraft er bærende for de to andre, og man ser at denne nye målsetningen er dratt inn i RA.

7.3.5 Analyse Reindrifftsavtalen

Det korporative systemet i reindrifften er preget av den årlige reindrifftsavtalen. Det fremmes krav fra NRL sin side, hvor man i det senere år har fremmet andre forhold som ikke bare omhandler reintallsreduksjonen. NRL har også fremmet krav om at reindrifften som familiebasert næring skal ivaretas, eller øke kvinneandelen i reindrifften. Ser man på de tiltak som er fremmet i RA etter den nye reindrifftsloven, så ser man at fokuset ligger på reintallstilpasningen. Det er LMD sin målsetning om økologisk bærekraft som forblir styrende i forhandlinger av RA og som til slutt danner rammen for tilskuddene. Betingelser som blir vektlagt i RA er klart definert av LMD, og mindre grad NRL, der det legges opp til konsekvenser i form av at tilskudd ikke utbetales til de siidaandelsledere som ikke reduserer reintallet til fastsatt reintall, eller de som bygger opp reintallet i en siida. Ved at Landbruksdirektoratet og FM har kontroll over utbetalingene av tilskudd, så ligger makten mer hos myndighetene enn hos reineierne, når det kommer til det korporative systemet. LMD ønsker gjennom RA å legge til rette for at reindrifften blir en rasjonell markedsorientert næring. NRL sine krav som ikke støtter opp under LMD sitt mål om økologisk bærekraft eller som ikke legger til rette for økt markedsorientering, blir i liten grad tatt med i RA. Dette peker på et skjevt maktforhold i forhandlingene om RA. NRL har ikke mulighet til å trekke medlemmer ut i streik, som et pressmiddel for å fremme sine krav, NRL har heller ikke den store medlemsmassen, som gjør NRL til en stor organisasjon. Dermed er reindrifftsavtalen preget av et skjevt maktforhold mellom reineierne og myndighetene, og RA blir preget av myndighetenes krav økologisk bærekraft.

RA legger opp til økt markedsorientert reindrift, hvor man skal gjennom avtalen forsøke å redusere reintallet i Vest-Finnmark. Det fremkommer elementer i forhandlingene som

tyder på at NRL ikke direkte deler synet om at reindriften bare skal være markedsorientert. Kravet om at LMD gjennom RA må ivareta reindriften som en familiebasert næring, er en motsetning til en mer markedsorientert næring. Der man i en markedsorientert næring, fremmer få reineiere gjennom siidaandeler, vil en mer familiebasert tanke bygge på siidaen, eller familiegrupper i siidaen. Den markedsorienterte næringen vil begrense antall reineiere, den familiebaserte næringen vil bygge på menneskegrunnlaget og kunnskapen i en siida.

Annet moment er selve tilskuddsordningen. Det er reineiere som fortsatt er motstandere av kalveslakt, på grunn av at de mener dette er en salgsstrategi som ikke er tilpasset deres beiter. Dette tyder på at tilskuddsordningen ifølge disse reineierne ikke er tilpasset de lokale beiteforholdene, noe som kan bidra til at reineiere ikke er motivert eller villige til å selge store kvantum av dyr, fordi voksne dyr ikke inngår i tilskuddsordningen som skal motivere til salg.

Den andre tilskuddsordningen skal utjevne inntektsforskjellene i reindriften. Ved at det er en øvre en øvre grense på hvor mye man kan selge, for å få utbetalt tilskuddet, kan dette bidra til at de største reineierne ikke blir motivert til å selge. En lignende erfaring man hadde før 2007. Det kan stilles spørsmål med kalveslakt, om det er en strategi som bidrar til reintallsreduksjon, ved at simlene som bidrar til produksjon, ikke er omfattet av tilskuddsordningen.

NRL sine krav som går på tvers av LMD sine mål med reindriftspolitikken, blir ikke tatt med RA. Dette medfører at det korporative systemet i reindriften ikke bryter ned byråkratiet, noe som er hele hensikten med at brukerinteresser deltar i forhandlinger. Maktforholdet er skjevt, noe som er tydelig når det gjelder tilskudd, der tilskudd kan nyttes som en sanksjon fra myndighetenes side hvis reineiere ikke overholder reintallet. Dermed er det LMD som legger føringer på hvordan NRL skal implementere politikken, og hvilke krav som skal stilles til reineiere. Kravene baserer seg på målet om økologisk bærekraft i Vest-Finnmark, og det er LMD som gjennom Landbruksdirektoratet og FM som kontrollerer utbetalinger av tilskudd og sanksjoner. Dermed blir ikke lokale forhold tatt høyde for i RA, som igjen kan påvirke reineiernes legitimitet til både NRL og LMD. NRL mister legitimitet på grunn av at NRL ikke klarer å inkludere sine krav i avtalen, og LMD mister legitimitet ved at lokale forhold i reindriften ikke blir ivaretatt. Dette kan

være dårlige beiteforhold, eller år med dårlig markedstilgang. I en slik situasjon vil ikke insentiver som skal fremme økt salg av reinkjøtt føre frem, fordi insentivene ikke er tilpasset reineierens situasjon, slik som i 2010, da reinkjøttprisen i Vest-Finnmark var for lav. Et jevnere maktforhold mellom NRL og LMD kunne bidratt til en mer smidig reintallstilpasning i Vest-Finnmark, ved at lokale forhold i større grad blir ivaretatt, vil insentivene (tilskuddene) være mer tilpasset reindriften, som igjen kan bidra til større slakteuttak.

7.4 Reintallstilpasningen i Vest-Finnmark

Sommeren 2015 kunne man lese at for første gang på lenge var reintallet i Finnmark under fastsatt reintall (Landbruksdirektoratet 2015b). Dette gjaldt for hele Finnmark, i Vest-Finnmark, så var reintallet fortsatt over det fastsatte tallet, med et fastsatt tall på 78 150, og et reintall på 80 539. I Vest-Finnmark var det i 2015 femten siidaandeler med for høyt reintall, hvor man fra LMD sin side påpekte at det ikke skulle lønne seg å ha for mye dyr, og at disse siidaandelslederne kom til å bli sanksjonert. I 2016, var reintallet i Vest-Finnmark på 79 312, og det var fortsatt siidaandeler som fikk pålegg om reduksjon, eller så måtte disse siidaandelene forvente tvangsmulkt.

Reintallstilpasningen i Vest-Finnmark har vært, og er fortsatt, utfordrende. Ser man på forskningsspørsmålene i oppgaven, kan man til slutt svare på problemstillingen.

7.4.1 Forskningsspørsmål tilknyttet medforvaltning

Hvordan skal man gjennom medforvaltning redusere reintallet i Vest-Finnmark?

Distriktsstyret skal etablere bruksregler, som også skal inneholde punkt om reintall, der reintallet skal fastsettes etter økologisk bærekraftige kriterier for reindriften, dette er kriterier som gjennomsnittsvekt på reinsdyr. Distriktsplanen med bruksregler skal godkjennes av det regionale styret, tidligere områdestyret, i dag FM, og hvor reintallet til slutt bestemmes av Reindriftsyret. På denne kan man gjennom medforvaltningen redusere reintallet i Vest-Finnmark.

De økologiske kriteriene er utarbeidet både av LMD og reineierne, dermed hadde man kommet frem til et reintall gjennom bruksreglene, så er man innenfor målene til både

LMD og siidaene. Det fastsatte reintallet gjennom bruksreglene, slik som enkelte distrikt hadde utarbeidet i 2010, er innenfor LMD sitt mål om økologisk bærekraft, men den overholder siidaens mål om menneskelig og økonomisk bæreevne, ved at reineierne selv velger hvem som skal jobbe med rein, og hvem som har tilhørighet til siidaen. Dette hadde bidratt til at både LMD og reineierne med deres representative siidaer hadde nådd sine mål og LMD hadde nådd målet om økologisk bærekraft.

Dette skjedde ikke, LMD opphevet de godkjente reduksjonsplanene til syv distrikter, der LMD pekte på behovet om ytterligere reduksjon med bakgrunn i økologisk bærekraft, dette skapte tvil rundt reintallstilpasningen hos reineierne i Vest-Finnmark. Dette førte til at reineiere stilte spørsmål med myndigheters motivasjon for reindriften. Det at LMD overprøvde Reindriftsstyrets vedtak, for så å ytterlig redusere reintallet i Vest-Finnmark, på tvers av de økologiske kriteriene, medførte at LMD mistet sin legitimitet i forvaltning av reindriften, og dette forsinket prosessen med reintallstilpasningen i Vest-Finnmark. Konsekvensen er at reineiere i Vest-Finnmark ikke har selvstyre over sitt eget reintall, reintallet er bestemt av LMD.

Har endringene ført til økt medforvaltning i reindriften, slik intensjonen med den nye reindriftsloven er, eller har den ført til økt statlig styring (hierarki)?

Det er ofte vektlagt at reindriften og reineierne selv må rydde opp i det for høye reintallet i Vest-Finnmark, og at det er reineierne som er ansvarlige, og de har mulighet til å redusere reintallet gjennom medforvaltningssystemet. Som diskutert over, så var det distrikter som gjennom medforvaltningssystemet fikk godkjent sitt fastsatte reintall, men som senere ble overprøvd av LMD. Når det kommer til reintallet i Vest-Finnmark, så har ikke reineierne hatt noe selvstyre, reintallet ble fastsatt 31. mars 2012, uten noen konsultasjoner med reindriften. Det var reindriftsstyret som fastsatte reintallet, men det var fra en ovenfra og ned styring, med klare instruksjoner fra stortinget om å nå økologisk bærekraft, der stortinget sitt syn på økologisk bærekraft, var noe annet enn de kriteriene som var fastlagt for reindriften i 2008. Forsøket på å fastsette reintallet, etter selvstyringsprinsippet skissert i reindriftsloven, med de fastlagte økologiske prinsippene, ble overprøvd av LMD. Reindriften har fått mindre påvirkningsmuligheter i sitt medforvaltningssystem, der områdestyret er blitt lagt ned, og oppgavene overført FM. Det er ingen reindriftsfaglig kompetanse, eller ingen aktive reindriftssamer i det

regionale styret, noe som var tilfellet tidligere. Det at FM kan fastsette reintall på siidanivået, gjør at reindriften ikke har i like stor grad styringsmuligheter over reintallet som tidligere. Dette er et grep som er i strid med teorien om medforvaltning, der man fremhever at de som bruker ressursene, skal være med å forvalte ressursene, dette for å øke legitimiteten og kjennskapet til næringen. Den offentlige utredningen (NOU 2001) pekte på at områdestyrene hadde utfordringer med kompetansemangel, og i saker om beitekonflikt liten vilje til å gripe inn. Det ble foreslått å legge styret under FM, men det var ikke foreslått å legge ned hele områdestyret i sin helhet. Det er i det regionale nivået man kommer med innspill i ulike saker på vegne av reindriften, slik som arealsaker, FM skal være forlengende arm for distriktsstyret i for eksempel arealsaker. Dette krever at FM har faglig kompetanse når det gjelder reindriften, slik at innspillene er faglige gyldige for reindriften. Samtidig er FM statens forlengende arm, uten noen aktive reineiere, dermed kan ikke reineiere påvirke de avgjørelser som blir fattet på det regionale nivået.

Er det mangelen på statlig styring (hierarki) eller mangelen selvstyre (medforvaltning) som skaper problemer i reintallstilpasningen?

Gjennomgangen av empirien viser til at det er mulighet gjennom medforvaltningssystemet for reindriften selv og fastsette reintallet, men i praksis så har ikke reindriften hatt mulighet for dette, ved at LMD overprøvde beslutningene til Reindriftsstyret i prosessen. LMD sitt vedtak baserte seg på målet om økologisk bærekraft i reindriften. LMD sitt mål om økologisk bærekraft i reindriften stammer fra Stortingsmeldingen 1992, og LMD har med bakgrunn i en rekke studier fremmet kravet om reduksjon av reintallet i Vest-Finnmark, for å nå målet om økologisk bærekraft. Økologisk bærekraft har vært bærende for myndigheters politikk når det kommer til reindriften, fordi man mener at økologisk bærekraft er grunnlaget for økonomisk bærekraft, som til slutt skal gi kulturell bærekraftig reindrift. Dette har medført til at man fra LMD sin side har overprøvd prosesser der hvor reindriften selv gjennom medforvaltningssystemet har kommet opp med reintall for sitt distrikt. Dette var en prosess hvor syv distrikt hadde fått godkjent sitt fastsatte reintall hos områdestyret og reindriftsstyret, dette gjennom kriteriene for økologisk bærekraftig reindrift. Noe som hadde gitt legitimitet for det fastsatte reintallet hos distriktet, og man hadde faktisk hatt medforvaltning når det kom til reintallet. LMD overkjørte reindriftsstyret i denne prosessen, og man satte et mye lavere reintall, noe som gjorde det vanskelig for disse

distriktene å komme opp med en ny reduksjonsplan, fordi reineierne i disse distriktene mente at myndighetene bare ønsket ytterligere reduksjon.

Det er ikke slik at myndighetenes mål om å redusere reintallet i Vest-Finnmark bare møter motstand fra reineierne. Det er reineiere og distrikter som har pekt på at det har vært for mye rein, og spesielt at de store reineierne har økt reintallet betraktelig (Hesla 2014 og Mogen 2014). Før vedtaket av forholdsmessig reduksjon i 2013, så bygde de største reineierne opp flokkene sine, mens de med minst rein reduserte, dette gjorde at de med store flokker var robuste før vedtaket om reduksjon, og når man i ettertid ser på hvordan man behandlet vedtaket, så var det de reineierne som reduserte som har blitt de store taperne etter reduksjonen. Det ble bestemt forholdsmessig reduksjon, og man fastsatte et reintall på 78 150. Denne reduksjonen tok ikke hensyn til de som hadde redusert, eller de som hadde posisjonert seg. Dette har medført at enkelte siidaandel sitter igjen med et reintall langt under det som er økonomisk bærende for å fortsette reindriften, og en del siidaandel fikk et reintall under 50, som gjør at de må avvikle innen 5 år. Reduksjonen er bestemt uten at det er gjennomført noen studier av de sosiale konsekvensene av vedtaket, og LMD har gjennom et brev, formidlet at vedtaket ikke bryter med Norges folkerettslige forpliktelser ovenfor reindriftssamene. Det er dermed interessant at rettsaken til Jovsset Ante mot staten nettopp går på brudd på folkeretten, der han mener Norge som stat ikke ivaretar sine folkerettslige forpliktelser, fordi han som reineier er tvunget til å redusere reintallet under det som er økonomisk lønnsomt. Han har vunnet frem i to rettsinstanser, og venter på at saken skal behandles i høyesterett.

Reindriftsloven av 1978, hadde ikke hjemmel til å sanksjonere reineiere som ikke fulgte pålegg om reduksjon, dette har man mulighet til gjennom den nye reindriftsloven, noe som er blitt brukt som et virkemiddel for at reineiere skal redusere reintallet. Annet virkemiddel gitt av loven, er muligheten for forholdsmessig reduksjon. Dette betyr ikke at reineiere ikke hadde begynt en reduksjonsprosess, hvis myndigheter ikke hadde hatt mulighet for sanksjonering, fordi det var distrikter som var godt i gang med å redusere reintallet. Reintallet har blitt redusert ved bruk av trusler om sanksjonering, og at reineiere må betale tvangsmulkt hvis de ikke reduserer. Konsekvensen av at myndighetene har benyttet seg av mulighetene om forholdsmessig reduksjon og sanksjonering av reineiere som ikke følger vedtak, er at man har tatt samtlige reineiere

under en kam, og samtlige siidaandeler uavhengig om de har redusert eller bygget opp flokken, må redusere. Dette har skapt stor usikkerhet, rundt hele situasjonen med reintallstilpasningen, og reineiere har i stedet bygget opp flokker. Dette har gjort at reintallstilpasningen i Vest-Finnmark har tatt lengre tid enn nødvendig, og i 2017, 10 år etter innførelsen av ny lov, er man enda ikke ferdig med dette i Vest-Finnmark.

Siidaandelslederen blir stående som ansvarlig for reduksjonen av reintallet, og er ansvarlig hvis reintallet ikke er redusert. Ved at man har utelatt siidanivået i etableringen av bruksregler, der bruksregler etableres på distriktsnivå, og at oppgavene i det regionale nivået er overført FM, så peker dette på at man fra myndighetenes side ønsker større muligheter for å sanksjonere reineierne, gjennom siidaandelslederen. Bruksreglene utarbeides på distriktsnivå, med den konsekvens at de blir generelle, og de ulike siidaers særtrekk ikke blir med i disse planene. Ved at det regionale nivået er overført FM, så har reineierne mindre påvirkningsmulighet ovenfor myndighetene. Når den forholdsmessige reduksjonen ble vedtatt, så var det de ulike siidaandeler som måtte ta konsekvensene, selv om siidaandelen ikke hadde bidratt til å øke reintallet, så må vedkommende redusere, fordi distriktet har for mye rein, noe som faktisk har skjedd i Vest-Finnmark. Dette tyder på at man har utarbeidet en lov som bare utnytter muligheten til å sanksjonere den enkelte siidaandelsleder, uten å gi siidaandelsledren mulighet til å påvirke sin hverdag, ved at siidaandelslederen ikke kan påvirke sitt eget og de andre underlagt vedkommende sitt reintall. Dermed fremstår det som om at siidaandel er bare videreført for at man skal kunne holde reineiere ansvarlige, og gi muligheten for å sanksjonere reineiere, uten at reineiere kan påvirke de beslutninger som er tatt, med tanke på siidaandelens sosiale- og økonomiske konsekvenser, ettersom den forholdsmessige reduksjonen påvirker alle reineiere i Vest-Finnmark.

7.4.2 Forskningsspørsmål tilknyttet TEK

Har endringene ført til økt inkludering av TEK, slik intensjonen med den nye reindriftsloven er?

For at TEK skal kunne bli inkludert i dagens reindriftsforvaltning, i tråd med intensjonen, så må TEK være beskrevet i distriktets bruksregler. Bruksreglene skrives av distriktsstyret for sommerdistriktet, og det er valgte medlemmer fra siidaene, eller

siidastyret, som sitter i distriktsstyret. Distriktsstyret skal gjennom bruksreglene inkludere alle underlagte siidaer, dette gjør at distriktsplanen blir for generell til at den kan inkludere tradisjonskunnskapen til siidaene. Bruksreglene blir dermed bare et dokument som skal brukes til å dokumentere driften, og at distriktets reindriften holder seg innenfor vedtatt reintall, uten at reineiere kan påvirke dette tallet. Bruksreglene blir sendt til det regionale og nasjonale forvaltningsnivået for godkjenning, men der tas det bare høyde for at beitebruken ikke overlapper i tid, og at reintallet er under eller på fastsatt reintall. De tradisjonelle grensene, og siidaens kunnskap og flyttinger blir underordnet reintall, og ofte administrative grenser, når det kommer til vinterbeitene. Bruksreglene på to av tre vinterbeitesoner, blir i dag utarbeidet av FM, uten involvering av siidaene i dette arbeidet. Dette viser at TEK i liten, eller ikke i det hele tatt blir inkludert i den offentlige forvaltningen.

Er det manglende eller for stor inkludering av TEK som har bidratt til vanskeligheter med reintallstilpasningen?

I medforvaltningen kunne man ha inkludert tradisjonskunnskapen i reindriften. TEK er i dag i liten, eller ikke, inkludert i medforvaltningen. Dette har skapt utfordringer i reindriften, et godt eksempel på dette er vinterbeitene i Vest-Finnmark. Hadde siidanivået med dens opparbeidede beiterettigheter vært inkludert i reindriftenloven, og at siidaen hadde vært gjenstand for forhandlinger, så hadde det vært større mulighet for å fastsette beitegrensene i vinterbeitene. Erfaringene etter 1978 hvor de tradisjonelle grensene ble visket ut, og vinterbeitene i Vest-Finnmark ble definert som fellesbeiter, burde vektlegges i større grad i dagens forvaltning. Disse erfaringene er ikke tatt høyde for, det er fortsatt slik at det er distriktsstyrer fra sommerdistriktet som velger ut de som skal sitte i sonestyret. Dette har medført at sonestyrene ikke har mandat, eller ei kunnskap om å trekke opp grenser for vinterbeite i Vest-Finnmark. Dette har forsinket prosessen med reintallstilpasningen i Vest-Finnmark, fordi siidaer frykter å miste sine vinterbeiter til andre siidaer hvis de må redusere reintallet, fordi beitegrensene ikke er avklart. Det at siidaens kunnskap om vinterbeite ikke blir ivaretatt, medfører at vinterbeite fortsatt sett på som fellesbeite av myndighetene, og dette preger forvaltningen av reindriften i Vest-Finnmark,

Den kunnskapen som en siida har, blir ikke fanget opp i reindriftsloven, og man har ikke klart å fremforhandle gjennom RA intensiver til å bevare eller bruke TEK i reindriften. Annet eksempel hvor tradisjonskunnskapen står i kontrast til den offentlige reindriftsforvaltningen, er kalveslakt. For enkelte distrikt, så er kalveslakt nødvendig, fordi sommerbeitene er så ekstremt gode, at reineiere taper store deler kalver i løpet av vinteren, derfor må de selge kalver. Dette betyr ikke at vinterbeitene er dårlige, eller at det er lite beite på vinterbeitet. Andre reineiere kan strukturere flokkene på en annen måte, for å utnytte beitene bedre, ved at de har en høyere andel okser, noe som tradisjonelt har vært mer utbredt i reindriften. Dette er variasjoner i beitene som man må ta hensyn til på siidanivå, fordi siidaene benytter seg av ulike beiteområder, og da må siidaene forholde seg til beitene når man strukturerer flokken, og hvilke dyr som skal slaktes. Det er fastsatt et reintall, uten at siidaer vet i hvilken grad man har tilgang til vinterbeitene, dermed blir det utfordrende for siidaene å sette et reintall, når bare sommerdistriktet skal utgjøre grunnlaget for fastsettelsen av reintallet, fordi det er variasjon mellom siidaer i kvaliteten på sommerbeite og vinterbeite, men man har fra LMD valgt å behandle samtlige distrikter likt, uten hensyn til denne faktoren. Dermed så er en av rammebetingelsene, for fastsettelsen av reintall i Vest-Finnmark, utelatt, ved at vinter-, vår- og høstbeitene ikke skal danne grunnlaget for reintallet. Dermed har man et lokalt forvaltningsnivå, som ikke stemmer overens med reindriften tradisjonelle, og dagens, lokale nivå, ved at distriktet skal danne grunnlaget for bruksreglene.

Ved at vinterbeitene er fra myndighetenes side er fastsatt som fellesbeiter, og man ikke gjennom den forrige eller dagens reindriftslov har klart å inkludere siidaene med deres tradisjonskunnskap, så har man forsterket inntrykket av at vinterbeitene er fellesbeiter, spesielt når de største reineierne har bygget opp flokkene sine i påvente av reduksjonen. Dette har også forsterket inntrykket om at man trenger en sterke statlig styring for å få ned reintallet i Vest-Finnmark.

Det finnes i dag motstand mot kalveslakt med bakgrunn i en mer tradisjonell salgsstrategi, der den mer tradisjonelle strategien er mer lønnsom for enkelte siidaer på grunn av beitene og de klimatiske forholdene. Det at denne motstanden fortsatt eksisterer så lenge etter at man har lagt om til kalveproduksjon i reindriften, viser at det ligger en annen form for kunnskap i siidaene, som må dokumenteres, og kunne benyttes når forvaltninger på ulike nivåer tar avgjørelser som påvirker reindriften.

De tiltak som er gjort med reindriftens offentlige forvaltning, har redusert reineiernes selvstyre hvis man sammenligner forvaltningssystemet før 2014, der reindriftens regionale forvaltningsnivå hadde aktive reindriftssamer i styret. Det lokale nivået har fortsatt ikke tatt høyde for siidaens rolle i reindriften, fordi man fastholder distriktet som det laveste lokale forvaltningsnivået, der bruksreglene skal utarbeides. Dette har medført at man ikke har klart å få frem en avtale om beiterettighetene på vinterbeitene i Vest-Finnmark, en av rammebetingelsene for reintallet. Dermed så undergraver man intensjonen om økt selvstyre i reindriften, og økt inkludering av tradisjonskunnskapen til fordel for økte sanksjonsmuligheter og hierarkisk styring.

7.4.3 Forskningsspørsmål tilknyttet det korporative systemet

Hvilke incentiver i det korporative systemet skal føre til at reineiere i Vest-Finnmark reduserer reintallet og hvilke krav stilles det til å innfri incentivene?

Produksjonstilskuddet er videreført, men det er satt et tak på hvor mye man kan selge for å få utbetalt tilskuddet, der den øvre grensen er 600 000. Det er inntekter fra reinskrotter, skinn og horn som kan være med i beregning for grunnlaget til denne utbetalingen. Produksjonstilskuddet er et intensiv som ikke direkte fører til økt slakteuttak, ettersom det ikke bare er reinkjøtt som inngår i utregning av produksjonstilskuddet, men også produkter av skinn og horn. Det andre er at det er satt en øvre inntekt på 600 000, hvor tilskuddet skal utjevne lønnsforskjellene i reindriften.

En annen tilskuddsordning som bidrar til å øke produksjonen er kalvetilskuddet, dette skal bidra til at reineiere selger kalver, og at man øker uttaket av kalver. 2016 ble det utbetalt 475 kroner for hver solgte kalv. Grunnen til at man ønsker fra myndighetenes side å ha kalveslakt, er at da unngår reineiere tap av kalver om vinteren, og på den måten så er flokkene mer produktive, ettersom flokkene ideelt sett skal inneholde nesten 90 prosent simler. Dette er en tilskuddsform som har hatt effekt på å øke uttak av kalver, og flere reineiere har omstrukturert flokkene etter denne modellen. Kalveslakt er ingen ny modell, og den ble allerede introdusert i reindriften på 90-tallet. Den dag i dag, så er det reineiere som ikke er positive til kalveslakt, fordi den bryter med tradisjonelle salgsmodeller, og i enkelte områder, så er det mer lønnsomt å selge voksne dyr, fremfor

kalver. Annet poeng er at reineiere som kan utvinne andre produkter av rein, gjennom duodji (samisk håndverk), har ikke muligheten til denne formen for inntekt, på grunn av at det er få andre produkter utenom kjøttet som kan utvinnes på en kalv. Kalveslakt bidrar ikke i grunn til å redusere reintallet, ettersom voksne dyr ikke blir slaktet, spesielt simler ikke blir slaktet, dette fører til at reproduksjonen under gode år vil være veldig høy, noe som vil utfordre en reduksjon, og kan heller bidra til økt reintall.

De ordningene man har innført gjennom reindrifftsavtalen, bidrar ikke direkte til at reintallet blir redusert, men det er etablert noen vilkår for utbetaling av tilskudd. Reineierne som ikke overholder sitt fastsatte reintall, eller bidrar til at reintallet øker, der kuttet det i utbetalingen av tilskudd. Avkuttingen av tilskuddet er avhengig av hvor høyt over fastsatt reintall distriktet har, er reintallet til distriktet langt over fastsatt tall, og det ikke er utarbeidet en reduksjonsplan, kan tilskuddet til samtlige siidaandeler bli holdt tilbake. Dette gjør at man går bort fra tanken om at intensiver skal motivere til reduksjon, til fordel for at reneiere skal sanksjoneres gjennom RA noe som er i tråd med Stortingets ønske.

Er reindrifftsavtalen preget av myndighetenes eller reindriftens politikk, hvem implementerer politikken fra reindrifftsavtalen og hvem påfører eventuelle sanksjoner?

Reindrifftsavtalen er preget av LMD sin politikk, der NRL fremmer andre krav som ikke samsvarer med LMD sitt mål om økologisk bærekraft eller mer markedsorientert politikk, så blir ikke disse kravene inkludert i RA. Dette peker på at det er en skjev maktfordeling mellom NRL og LMD, der LMD sin politikk blir styrende i RA. Dette medfører at lokale forhold i reindrifften og spesielt Vest-Finnmark ikke blir tatt høyde for i reindrifftsavtalen. Dette går utover tillitten både til NRL og LMD, ved at det bare er LMD sin politikk som blir gjeldende i RA. LMD er ikke villig til å delegere oppgaver til NRL som kan gå på bekostning av LMD sin kontroll av reindrifften. Det er Landbruksdirektoratet og FM som er ansvarlige for utbetalinger av tilskudd, og det er de som følger opp at reindrifften i Vest-Finnmark forholder seg til den aktuelle statlige politikken, og ikke minst øvre reintall. Hvis en siidaandel har mer rein enn det øvre reintallet, så blir tilskuddene enten avkortet, eller så får ikke siidaandelen utbetalt tilskuddet. At siidaandeler forholder seg til øvre reintall, er en oppgave som er delegert både Landbruksdirektoratet og FM. Dermed blir NRL sin rolle i det korporative systemet

veldig liten, ved at de bare er en forhandlingspart, uten videre oppfølging av reindriften, og dette gjør at NRL har en liten rolle i reindriften, spesielt i Vest-Finnmark. Dette medfører at tilskudd som skal bidra til økt slakteuttak ikke er tilpasset situasjonen i Vest-Finnmark og NRL klarer ikke å fremme politikk som kan hjelpe på situasjonen til den enkelte reineier.

7.4.4 «Hvorfor har reintallstilpasningen i Vest-Finnmark etter reindriftsloven av 2007 tatt så lang tid, og vært så utfordrende for myndigheter og reineiere?»

Reintallstilpasningen i Vest-Finnmark har tatt lang tid, og har vært utfordrende for myndigheter og reineiere. Det som fremkommer av empirien er at det er laget en forvaltningsstruktur etter den nye reindriftsloven, som ikke legger til rette for intensjonen om økt selvstyre i reindriften, og dermed er heller ikke tradisjonskunnskapen inkludert. Dette har skapt utfordringer, der distrikter gjennom medforvaltningsorganet fikk reintallet godkjent av reindriftsstyret, så ble de overprøvd av LMD. Ved at siidanivået med dens tradisjonskunnskap ikke er godt nok inkludert i medforvaltningssystemet, så er det vanskelig å komme til enighet om siidaenes opparbeidede beitegrensene når det gjelder vinterbeitene i Vest-Finnmark. Dette har medført at reineiere har posisjonert seg, i påvente av reduksjon, noe som har skapt mer støy en nødvendig, og gjort prosessen med reintallstilpasning mer komplisert. Det er dermed manglende inkludering av medforvaltning og tradisjonskunnskap som har gjort prosessen med reintallstilpasningen utfordrende. Det er et lokalt nivå, nemlig siidanivået, som ikke samsvarer med den offentlige lokale forvaltningen, der man i den offentlige forvaltningen bygger på distriktsstyret og bruksreglene, er det lokale forvaltningsnivået i reindriften siidaen hvor beiterettighetene, menneskegrunnlaget og flokkgrunnlaget til siidaen ligger.

Reindriften har ingen innflytelse på medforvaltningens regionale nivå, det nivået som kommer med uttalelser angående arealinngrep i reindriften, men det er også det regionale nivået som er det laveste nivået som følger opp at siidaer opprettholder reintall og beitegrenser. Der reindriften tidligere hadde selvstyre på det regionale nivået gjennom områdestyrene, så er det i dag FM som følger opp den regionale reindriftsforvaltningen. Denne omorganiseringen har blitt begrunnet med at FM har

kompetanse til å behandle saker som arealinngrep og rovviltsaker. Dette er grep som har bidratt til at den offentlige forvaltningen av reindriften er preget av økt hierarki.

Det skjeve maktforholdet preger også det korporative systemet i reindriften. NRL sin eneste rolle i det korporative systemet er å forhandle frem den årlige reindriftsavtalen, uten noen andre former for oppfølgingsansvar når det gjelder reindriften. Krav fra NRL som ikke samsvarer med LMD sitt mål om økologisk bærekraft eller økt markedsorientering, blir ikke tatt med i reindriftsavtalen. Dette påvirker tilliten mellom reineiere og NRL ved at organisasjonen ikke klarer å fremme andre politikkområder som påvirker reindriften.

Man kan stille seg tvilende om insentivene som skal bidra til økt slakteuttak fungerer, for kalveslakt som modell fremmer høy produktivitet. Det er satt et øvre tak på å få utbetalt produksjonstilskuddet, dermed fremmer ikke produksjonstilskuddet økt slakteuttak.

Dette er forhold som peker på at reintallsreduksjonen i Vest-Finnmark er preget av at man har en forvaltning som fortsatt ikke ivaretar vinter- høst- og vårbeitene, det som er selve rammen for å sette et reintall for et distrikt. Dermed er reintallet satt av reindriftsstyret på bakgrunn av sommerbeitearealet. Siidaen med dens beiterettigheter er ikke inkludert godt nok, og dermed finnes det fortsatt ikke klare beitegrenser når det gjelder vinterbeitene i Vest-Finnmark. Reindriften eget forsøk på å sette øvre reintall ble overprøvd av LMD. Dette har gjort at reintallstilpasningen i Vest-Finnmark har måtte ha en sterkere statlig styring, en statlig styring som har vært unødvendig, hadde man bare tilpasset forvaltningen i større grad, reindriften forhold. Myndighetene har gjennom trusler om sanksjoner har klart å redusere reintallet i Vest-Finnmark.

Det er reieiere som er enig i at reintallet i Vest-Finnmark har vært for høyt, men prosessen frem til i dag, har vært preget av rot, og et forvaltningssystemet som ikke ivaretar reindriften lokale forhold. Dette har medført at reintallstilpasningen i Vest-Finnmark har tatt lengre tid enn nødvendig, men hvor konsekvensene av den påtvungne forholdsmessige reduksjonen ikke har tatt høyde for de sosiale og økonomiske konsekvensene i reindriften, noe som har bidratt til at å opprettholde mistilliten mellom reieiere og LMD.

Litteraturliste

Bøker

- Benjaminsen Tor, Inger Marie Gaup Eira og Mikkel Nils Sara (red) (2016). *Samisk Reindrift – Norske myter*. Bergen: Fagbokforlaget
- Berkes, Fikret (2012). *Sacred Ecology*. Florence, KY, USA: Taylor and Francis.
- Bjerkeli, Bjørn og Per Selle (red.) (2015). *Den samepolitiske utviklingen etter århundreskiftet*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bjørklund, Ivar (red.) (1999). *Norsk ressursforvaltning og Samiske Rettighetsforhold – om statlig styring, allmenningens tragedie og lokale sedvaner i Sapmi*. Oslo: Gyldendal.
- Brinkmann Svend og Lene Tanggaard (2010). *Kvalitative Metoder – En Grundbog*. Viborg, Danmark: Hans Reitzels Forlag.
- Eira, Nils Isak (2011). *Bohccuid Luhtte: Gulahallat ja ollášuhttit siidadoalu*. Guovdageaidnu: DAT.
- Fuglsang, Lars og Poul Bitsch Olsen (2007). *Videnskabsteori i samfundsvidenskabene: på tværs af fagkulturer og paradigmer*. Fredriksberg: Roskilde universitetsforlag.
- Gáldu (2008). *ILO-Konvensjonen Nr. 169 om Urfolk og Stammefolk (1989) – Håndbok*. Kautokeino: Kompetansesenteret for urfolksrettigheter.
- Hansen, Lars Ivar og Bjørnar Olsen (2004). *Frem til 1750 – Samenes Historie*. Oslo: Cappelen.
- Jentoft, Svein (1998a). *Allmenningens Komedie – medforvaltning i fiskeri og reindrift*. Oslo: Gyldendal.
- Jentoft, Svein (red) (1998b). *Commons in a cold climate: Coastal fisheries and reindeer pastoralism in North Norway: The co-management approach*. Paris: Unesco Parthenon.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995). *Studiet av offentlig Politikk: en innføring*. Oslo: TANO.
- Nordby, Trond (1994). *Korporatisme på Norsk: 1920-1990*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordby, Trond (2004). *I Politikkens Sentrum: variasjoner I Stortingets makt 1814-2004*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective actions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paine, Robert (1994). *Herds of the Tundra: a portrait of a Saami reindeer pastoralism*. Washington: Smithsonian Institution Press.
- Silverman, David (2006). *Interpreting Qualitative data: methods for analysing talk, text and interaction*. Los Angeles, USA: SAGE.
- Strøm Bull, Kirsti, Nils Oskal og Mikkel Nils Sara (2001). *Reindriften i Finnmark: Rettshistorie 1852-1960*. Oslo: Cappelen.

Thagaard, Tove (2013). *Systematikk og Innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Tjora, Aksel (2012). *Kvalitative Forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal.

Wadel, Cato (2014). *Feltarbeid i Egen Kultur*. Oslo: Cappelen Damm.

Williamson, Peter (1989). *Corporatism in Perspective: an introductory guide to corporatist theory*. London: SAGE.

Østerud, Øyvind (2011). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: universitetsforlaget.

Artikler og rapporter

Bårdsen, Tveraa, Torkild, Fauchald, Per og Langeland, K (2010). Observational evidence of a risk sensitive reproductive allocation of long-lived mammal. *Oecologia* 162: 627-639.

Carlsson, Lars og Fikret Berkes (2005). Co-management: Concepts and methodological implications. *Journal of Environmental management*. 75(1) 65-76.

Dokument 3:14 (2011-2012). *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark*. Bergen: Fagbokforlaget.

Fauchald, Per, Tveraa, Torkild, Yoccoz, Nigel Gilles og Ims, Rolf Anker (2004). En økologisk bærekraftig reindrift – Hva begrenser naturlig produksjon for høsting? *Nina Fagrapport* 76.

Hardin, Garret (1968). The tragedy of the commons. *Science* 162. 1243-1248.

Hausner, Vera, Per Fauchald og Johnny-Leo Jernsletten (2012). Community-based Management: under what conditions do sami pastoralists manage pastures sustainably? *PLoS ONE* 7(12).

Ims, Anders Aarthun og Ansgar Kosmo (2001). Høyeste reintall for distriktene i Vest-Finnmark – Høringsdokument. Alta: Reindriftsforvaltningen.

Joks, Solveig (red.) (2006). Reintallet I Vest-Finnmark, forskningsbasert vurdering av prosessen rundt fastsettelsen av reintallet I Vest-Finnmark. Guovdageaidnu: Samisk Høgskole.

Joks, Solveig (2007). "Women's position in the Sami reindeer husbandry". Dana, L, Robert, B og Anderson, R (red.). *International handbook of research on Indigenous Entrepreneurship*. Celtenham UK & Northampton MA: Edward Elgar.

Jørgensen Grete, Cecilie Mejdell, Solveig Stubsjøen, Seyda Gulzari, Rune Rødbotten, Bård-Jørgen Bårdsen og Rolf Rødven (2017). Velferdsriterier i Reindriften: En studie av velferdsindikatorer og mulig kvalitetssikring for rein og reinkjøtt. *Nibio rapport* 3(55).

Landbruksdirektoratet (2012a). *Grunnlagsdokument – Reindriftsloven §60 – Vedtak om pålegg om forholdsmessig reduksjon*. Møtedokument for Reindriftsstyret (Sak 60/12, møtedato; 20.11.2012). Tilsendt fra Landbruksdirektoratet avd. reindrift.

Landbruksdirektoratet (2012b). *Grunnlagsdokument – Reindriftsloven §60 – Vedtak om pålegg om forholdsmessig reduksjon*. Møtedokument for Reindriftsstyret (sak 63/12 møtedato 6.12.2012). Tilsendt fra Landbruksdirektoratet avd. reindrift.

Landbruksdirektoratet (2015). *Landbruksdirektoratets årsrapport 2015*. Hentet 6. august 2017 fra

<https://www.landbruksdirektoratet.no/no/nyhetsarkiv/annet/%C3%A5rsrapport-for-2015-er-klar>

Lehmbruch, G (2001). Corporatism. *International Encyclopedia of Social & Behavioral Sciences*. 2812-2816.

Lenvik, Dag (1990). Flokkstrukturering – tiltak for lønnsom og ressurstilpasset reindrift. *Rangifer*, 4, 21-25.

LMD (2008). *Kriterier/ indikatorer på økologisk bærekraftig reintall*. Rapport fra arbeidsgruppe opprettet av LMD. Hentet 10.oktober 2016 fra

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/LMD/Vedlegg/Brosjyrer_veiledere_rapporter/Rapport_okologisk_reintallskriterier.pdf

LMD (2016). *Jordskifterettens kompetanse knyttet til interne forhold i reindriften*. Rapport fra arbeidsgruppen opprettet av LMD. Hentet 2. februar 2017 fra

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/jordskifterettens-kompetanse-knyttet-til-interne-forhold-i-reindriften/id2502225/>

Marin, Andrei (2006). Confined and Sustainable? A critique of recent Pastoral Policy for Reindeer herding in Finnmark, Northern Norway. *Nomadic Peoples*. 10(2). 209-232.

Maynard, Nancy, Anders Oskal, Johan M Turi, Svein D Mathiesen, Inger Marie G Eira, Boris Yurchak, Vladimir Etylin og Jennifer Gebelein (2011). Impacts of Arctic Climate and Land Use Changes on reindeer pastoralism: Indigenous knowledge and remote sensing. Artikkel I *Eurasian Arctic Land cover and Land Use* (Gutman og Reissel red.)

NRL (2007-08). NRLs krav til reindriftsavtale 2007-08.

NRL (2012-13). NRLs krav til reindriftsavtale 2012-13.

NRL (2016-17). NRLs krav til reindriftsavtale 2016-17.

Paine, Robert (2004). Saami Reindeer Pastoralism: Quo Vadis? *Ethnos*. 69 (1). 23-42.

Rapport nr.7 (2016). *Utfordringer for selvstyre I reindriftnæringen*. Alta: Landbruksdirektoratet.

Rapport nr.14 (2016). *Ressursregnskapet for reindriftnæringen – For reindriftsåret 1. april 2014 – 31.mars 2015*. Alta: Landbruksdirektoratet.

Rapport nr.24 (2016). *Ressursregnskapet for reindriftnæringen – For reindriftsåret 1.april 2015 – 31. mars 2016*. Alta: Landbruksdirektoratet.

Rapport nr.4 (2017). *Totalregnskapet for reindriftnæringen – regnskap 2016 og budsjett 2016*. Alta: Landbruksdirektoratet.

Reindriftsavtalen (2012-13). *Reindriftsavtale 1. juli 2012-30. juni 2013*. Avtalen mellom NRL og LMD, hentet fra

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/reindrifftsavtalen_2012-2013_230212.pdf

Reindrifftsavtalen (2016-17). *Reindrifftsavtale 1. juli 2016-30. juni 2017*. Avtalen mellom NRL og LMD, hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/35dd297f87b049569c5014809efd2f06/reindrifftsavtale-2016-2017.pdf>

Reindrifftsforvaltningen (2007). *Ressursregnskapet for reindrifften 2005-06*. Alta: Fagtrykk.

Riseth, Jan Åge og Vatn, A (2009). Modernization and pasture degradation: a comparative study of two Sami reindeer pasture regions in Norway. *Land Economics* 85(1) 87-106.

Saami Council (2017). *Ottawa Traditional Knowledge Principles*. Prinsipper om bruk av tradisjonskunnskap I Arktisk Råd. Hentet 3. September 2016 fra http://www.saamicouncil.net/fileadmin/user_upload/Documents/Eara_dokumeanttat/Ottawa_TK_Principles.pdf

Sara, Mikkel Nils (2009). Siida and Traditional Sami Reindeer herding Knowledge. *The Northern Rievew* 30. 153-178.

Sara, Mikkel Nils (2011). Land Usage and Siida Autonomy. *Arctic rievew on Law and Politics*. 2(2). 138-158.

Strøm Bull, Kirsti (1997). Studier I reindrifftsrett. *Kritisk juss*. 138-141.

Turi, Ellen Inga og Carina Keskitalo (2014). Governing reindeer husbandry in western-Finnmark: barriers for incorporating traditional knowledge in local-level policy implementation. *Polar geography* 27(3), 234-253.

Tveraa, Torkild, M, Ballesteros, B Bårdsen, P Fauchald, M Lagergren, K Langeland, E Pedersen og A Stien (2012). Rovvilt og reindrifft – Kunnskapsstatus i Finnmark. *Nina Fagrapport* 821.

Ulvevadet, Birgitte (2008). Management of reindeer husbandry in Norway – Power-sharing and participation. *Rangifer* 28(1), 53-78.

Ulvevadet, Birgitte og Vera Hausner (2011). Incentives and regulations to reconcile conservation and development: Thirty years of governance of the Sami pastoral ecosystem in Finnmark, Norway. *Journal of Environmental Management* (92) 2794-2802.

Avisartikler

Aslaksen, Eilif (2014). *Slakter sin tidligere reindrifftssjef*. NRK (på nett). 9. desember 2014.

<https://www.nrk.no/sapmi/slakter-sin-tidligere-reindrifftssjef-1.12090080>

[Lesedato: 27. april 2017]

Hesla, Gyda Katrine (2014). *Nær 100 000 reinsdyr døde i fjor*. NRK (på nett). 11. mai 2014.

<https://www.nrk.no/troms/ingen-far-bukt-med-reindoden-1.11701945>

[Lesedato: 1. mai 2017]

Larsen, Hanne (2017). *Hvis trenden fortsetter vil vi til slutt ikke kjenne forskjellen på ku og rein*. Altaposten (på nett). 30. August 2017.

<http://www.altaposten.no/nyheter/2017/08/30/%E2%80%93Hvis-trenden-fortsetter-vil-vi-til-slutt-ikke-kjenne-forskjellen-p%C3%A5-ku-og-rein-15227597.ece>

[Lesedato: 30. august 2017]

Mogen, Trym (2014). *Reineiere som ikke slakter dyra sine må straffes*. Dagbladet (på nett). 11. desember 2014

<https://www.dagbladet.no/nyheter/reineiere-som-ikke-slakter-dyra-ma-straffes/60901862>

[Lesedato: 6. juni 2017]

Mortensen, Robin (2014). *Slik forklarer han sitt høye reintall*. NRK (på nett) 11. Desember 2014.

<https://www.nrk.no/troms/slik-forklarer-han-sitt-hoye-reintall-1.12093716>

[Lesedato: 5. Juni 2017]

Måsø, Nils (2016). *I Retten: Staten opptrer ulogisk mot unge nyetablerte*. NRK (på nett) 1. Februar 2016.

<https://www.nrk.no/sapmi/i-retten--staten-opptrer-ulogisk-mot-unge-nyetablerere-1.12782524>

[Lesedato: 2. Juni 2017]

Oskal, Sára Máret Rávdna (2016). *Dehálaš ášši olles boazodollui*. Ávvir (på nett). 11. November 2016.

<http://avvir.no/2016/11/dehalas-assi-olles-boazodollui>

[Lesedato: 16. Mars 2017]

Doktorgradsavhandlinger:

Eira, Inger Marie Gaup (2012). *Muohttaga jávohis giella: Sámi árbevirolaš máhttu muohttaga birra dálkkádatrievdanáiggis – The Silent language of snow: Sami Traditional knowledge of snow in times of climate change*. (Doktorgradsavhandling, Universitetet i Tromsø). Tromsø: Fakultetet for Humaniora, Samfunnsvitenskap og Lærerutdanning.

Lenvik, Dag (1988). *Utvalgsstrategi i reinflokken*. (Doktorgradsavhandling, Norges Landbrukshøgskole, Ås). Alta: Reindriftsadministrasjonen.

Kalstad, Johan Klemet (1997). *Reindriftpolitikk og Samisk kultur – en uløselig konflikt?* (Doktorgradsavhandling, Universitetet i Tromsø). Tromsø: Seksjon for samfunnsplanlegging og lokalsamfunnsforskning, institutt for samfunnsvitenskap.

Riseth, Jan Åge (2000). *Sámi reindeer management under technical change 1960-90: Implications for common-pool resource use under various natural and institutional conditions*. (Doktorgradsavhandling, Norges Landbrukshøgskole, Ås).

Sara, Mikkel Nils (2015). *Siida ja siidastallan. Å være en siida – om forholdet mellom siidatradisjoner og videreføring av siidasystemet*. (Doktorgradsavhandling, Universitetet i Tromsø). Tromsø: Universitetet i Tromsø

Forskrifter og lover

LMD (2017). *Forskrift om tilskudd til siidaandeler og tamreinlag*. Oslo: Landbruk- og matdepartementet.

Reindriftsloven (1978). *Lov, 9. juni 1978 nr.49, om reindrift*. Oslo: Landbruksdepartementet

Reindriftsloven (2007). *Lov, 15.juni 2007 nr.40, om reindrift*. Oslo: Landbruks- og Matdepartementet.

Nettsteder

Fylkesmannen (2014). *Velkommen til Fylkesmannen*. (Nettsiden for Fylkesmannen i Finnmark). 1. Januar 2014. <https://www.fylkesmannen.no/Finnmark/Landbruk-og-mat/Reindrift/Velkommen-til-Fylkesmannen/>

Fylkesmannen (2017). *Reindrift*. (Nettsiden for Fylkesmannen i Finnmark). 6. Oktober 2017. <https://www.fylkesmannen.no/Finnmark/Landbruk-og-mat/Reindrift/>

Landbruksdirektoratet (2015b). *Reintallet i Finnmark er redusert*. (Nettsiden for Landbruksdirektoratet avd. reindrift). 21. august 2015. <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/nyhetsarkiv/reindrift/reintallet-i-finnmark-er-reduert>

Landbruksdirektoratet (2017). *Reindriftskart* (Nettsiden for Landbruksdirektoratet avd. Reindrift). 9. november 2016. <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/reindriften/fakta-om-reindrift/reindriftskart>

Sametinget (2017). *Konsultasjonsavtalen*. (Nettsiden for Sametinget). 13. Januar 2017. <https://www.sametinget.no/Om-Sametinget/Bakgrunn/Konsultasjonsavtalen>

Stortingsmeldinger, offentlige utredninger og proposisjoner

Landbruksdepartementet (1992). St. Meld. Nr. 28 (1991-92) *En bærekraftig reindrift*. Oslo: Landbruksdepartementet.

NOU (2001). *Forslag til endringer i reindriftsloven*. Innstilling fra reindriftslovutvalget oppnevnt av Landbruksdepartementet 5. november 1998. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.

Innst. 308S (2012-13). *Innstilling fra næringskomiteen om reindriftsavtalen 2013/14 og endringer i statsbudsjettet for 2013*.

Ot. Prp. Nr.9 (1976-77). *Om lov om reindrift*. Tiltrådning av Landbruksdepartementet av 1.oktober 1976. Oslo: Landbruksdepartementet.

Ot. Prp. Nr.28 (1994-95). *Om lov om endringer i reindrifftsloven, jordskifteloven og viltloven*.

Prop. 89L (2012-13). *Endringer I Reindrifftsloven mv. (avvikling av områdestyrene)*. Tiltrådning fra Landbruks- og Matdepartementet 22. mars 2013.

Prop. 68S (2014-15). *Reindrifftsavtalen 2015/16, og endringer i statsbudsjettet 2015 m.m.* Tiltrådning fra Landbruks- og Matdepartementet 20. Mars 2015.

Prop. 77S (2015-16). *Reindrifftsavtalen 2016/17, og endringer I statsbudsjettet 2016 m.m.* Tiltrådning fra Landbruks- og Matdepartementet 18. mars 2016.

Prop.138S(2016-17). *Endringer i Statsbudsjettet 2017 under Landbruks- og Matdepartementet (Reindrifftsavtalen 2017/18 m.m.)*. Tiltrådning fra Landbruks- og Matdepartementet 22. mai 2017.

St. Meld. Nr.9 (2011-12). *Landbruks- og Matpolitikken – Velkommen til bords*. Tiltrådning fra Landbruks- og Matdepartementet 2. desember 2011. Bergen: Fagbokforlaget.

St. Prp. Nr.170 (1975-76). *om hovedavtale for reindrifftsneringen*. Oslo

St. Prp. Nr.49 (1997-98). *om reindrifftsavtalen 1998-99, om dekning av kostnader vedrørende radioaktivitet i reinkjøtt og om endringer i statsbudsjettet for 1998*.

St. prp. Nr.70 (2000-01). *om reindrifftsavtalen 2001-02, om dekning av kostnader vedrørende radioaktivitet i reinkjøtt og om endringer i statsbudsjettet for 2001*.