



HØGSKULEN I VOLDA

Ma

Masteroppgåve i samfunnsplanlegging og leiing

Reindriftas medvirkning i en kommuneplanprosess
- en casestudie av planlegging i Alta kommune

45 studiepoeng

Marit Anne J. Bongo
12/2012

*My home is in my heart
it migrates with me*

*You know it brother
you understand sister
but what do I say to strangers
who spread out everywhere
how shall I answer their questions
that come from a different world*

*How can I explain
that I can not live just one place
and still live
when I live
Among all these tundras
You are standing in my bed
my privy is behind the bushes
the sun is my lamp
the lake my wash bowl*

*They come to me
and show books
Law books
that they have written themselves
This is the law and it applies to you too
See here*

*But I do not see brother
I do not see sister
I cannot
I say nothing
I only show them the tundra¹*

¹ Utdrag fra et dikt av den samiske multikunsteren Nils- Aslak Valkeapää ([1985] oversatt engelsk 1994)

Čoahkkáigeassu

Dat čáluš árvoštala movt boazodoallu oassálaste suohkanplánaproseassas.

Daid maŋemus logi jagiid lea oassálastin suohkanplánain. Ođđa plána ja huksenlágas, mii bođii fápmui 2008s, leat oassálastinvejolašvuodát nannejuvvon. Suohkanat galget láchčit dili nu ahte joavkkut geaidda plánat sáhttet váikkuhit galget beassat oassálastet, boazodoallu lea dávjá plánain váikkuhus. Boazodoalus lea dárbu viiddis duovdagiidda, ja geavaha ge 40 % obba Norgga areálain. Ja go huksemat leat lassanan jagis jahká, mearkkaša ahte boazodoallu massá guohtuneatnamiid eará doaimmaide.

Čállošis lean guorahallan Alta suohkana areálaplána, proseassa álggi 2008 ja bisti 2011 rádjái. Alta suohkan lea okta dain Norgga stuorámuš boazodoallosuohkaniin, suohkanis leat oktiibuot 11 geasseorohaga. Seammas lea Alta gávpot mii stuorru hirbmadit olmmošlogu ektui. Dat mielddisbukta ahte gávpot viidána, ja dárbbut eatnamiid huksemiidda lassánit. Alta suohkan lei okta dain vuosttáš suohkanin Finnmárkkus mii meannudii plána dán ođđa plána ja huksenlága mielde.

Bargui lean atnán case studeren vuogi, gos lean árvoštallan boazodolliid ja orohagaid oasálastima suohkana plánaproseassas. Oasálastima árvoštalan teoriijaid mielde, mat isket man olu leat oasálastán.

Bohtosat čájehit ahte boazodoallit leat beassan oassálastet plánaproseassas, muhto lihka lea dat oassálastin hui unnán, ja ii boađe oidnosii loahpalaš plánain.

Dasa sáhttet iešguđet sivat manne sis ii leat leamaš duohta váikkuhus, earret eará plánaproseassa organiseren ja hástalusat.

Plánaproseassa gos boazodoallit besset álgoálggus leat fárus, sáhtášii dagahit boazodolliide buoret ja eambo oasálastima olles proseassas, mii buvttášii buoret proseassa.

Sammendrag

Denne oppgaven ser på reindriftas medvirkning i en kommuneplanprosess.

De siste tiårene har det blitt økt fokus på medvirkning. Medvirkning er til dels styrket i den nye plan og bygningsloven av 2008. Kommunene er pålagt å legge til rette for aktiv medvirkning av berørte grupper, som reindriftsnæringen ofte er i arealplaner.

Reindriftsnæringen er en arealkrevende næring, som bruker ca 40 % av Norges arealer. I takt med økende utbygginger i kommunene, mister reindriftsnæringen arealer til andre formål. I oppgaven har jeg sett på rulleringen av Altas kommuneplanens arealdel som var i perioden 2008-2011. Alta kommune er en av Norges største reindriftskommuner med 11 sommerdistrikter, og samtidig er det en by som har stor vekst. Dette betyr at byen utvides stadig, og dette medfører at det er behov for arealer til ulike formål. Alta kommune valgte å vedta planen etter den nye plan og bygningsloven, som en av de første kommunene i Finnmark som gjorde det.

Oppgaven er en casestudie hvor jeg studerer reineiernes og reinbeitedistriktenes medvirkning i planprosessen. Dette vurderes etter teoriene om de har medvirket eller ikke og i hvilken grad.

Mine funn viser at reineierne har fått delta i planprosessen, men likevel var det lite medvirkning i planen.

Det kan skyldes flere faktorer for at de ikke hadde reel medvirkning, blant annet organiseringa av planprosessen og kommunikasjonsutfordringer.

En planprosess som involverer reineiere i en tidligere fase, kan gi bedre forutsetninger for reineierne til å medvirke i planprosessen.

Forord

Denne oppgaven representerer slutten på mine studier. Prosessen mot å slutføre studiet i Samfunnsplanlegging og ledelse har vært en lærerik og hektisk periode.

Oppgavens tema har vært interessant å skrive om, og underveis i prosessen har oppgaven blitt medvirket av mange. Uten deres medvirkning hadde nok ikke oppgaven blitt til, det er mange jeg vil takke.

Takk til veilederen min, Jørgen Amdam, som har veiledet meg gjennom prosessen mot målet. Takk for konstruktive tilbakemeldinger, og oppmuntring.

Takk til Merete, min verdde i Ørsta/volda, som har hatt stor betydning for studietoppholdene mine der. Takk for at du leste korrektur og kom med innspill og takk for alle samtalene våres.

Søsteren min, Inga, har vært fantastisk i sluttfasen, takk for at du leste korrektur og kommenterte samt hjalp meg med det tekniske.

Anne Merete, Risten og Berit Ellen, takk for at dere leste og kommenterte oppgaven.

Kollega Mikkel Nils fortjener også en takk for nyttige innspill i sluttfasen.

Ellen takk for oppmuntring og innspill til oppgaven.

Til heiagjengen min, som har bestått av venner, slekt og kolleger, takk for all oppmuntring og støtte på vei mot målet. Det har vært nyttig og nødvendig for meg.

Informantene fortjener også en takk, for at dere har stilt opp og således gitt meg interessant materiale å jobbe med. Uten dere hadde ikke oppgaven blitt slik den ble.

Sávan boazodoallit, erenoamážit dii geat searvaidet, oažžubehtet juogalagan ávki dán mu skuvlačállošis.

Sist men ikke minst, takk til min nærmeste familie og kjæresten min for all mulig støtte og tålmodighet. Nå kan jeg ta oppvasken!

Marit Anne J. Bongo

Guovdageaidnu, 05.12.12

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn for tema.....	9
1.2 Presentasjonen av casen	11
1.3 Problemstilling.....	12
1.4 Tidligere forskning	13
1.5 Oppgavens struktur	15
2. Reindrift	16
2.1 Organiseringen av reindriften	16
2.2 Reindrift i Alta kommune	22
3. Kommuneplanlegging og plan- og bygningsloven	24
3.1 Planprosess	25
3.2 Medvirkning i planprosessen.....	26
3.3 Oppsummering	28
4. Teoretiske perspektiv	29
4.1 Medvirkning.....	29
4.2 Grad av medvirkning	32
4.3 Kommunikasjon	38
4.4 Planlegging	43
4.5 Oppsummering	54
5. Metode	56
5.1 Valg av metode.....	56
5.2 Data innsamling.....	56
5.3 Utvalg.....	61
5.4 Reliabilitet og validitet	63
5.5 Tolking av data.....	64
5.6 Min forskerrolle.....	65
5.7 Etske vurderinger	67
Oppsummering	67
6. Planprosessen	68
6.1 Tidligere planer	68

6.2 Arealplanprosessen 2008-2011	71
6.3 Oppsummering av planprosess 2008-2011	93
7. Drøftning.....	95
7.1 Medvirkningsprosessen.....	95
7.2 Krav til medvirkning.....	103
8. Oppsummering og avslutning	121
8.1 Arealplanprosessen i Alta kommune.....	121
8.2 Veien videre.....	124
Litteratur.....	126

Figurer

Figur 1 Kart over Alta kommune	11
Figur 2 Oversikt over forvaltningen av reindriftas organisering.....	17
Figur 3 Eksempel på driftsåret for reindriften	20
Figur 4 Oversikt over reinbeitedistrikter i Alta kommune	22
Figur 5 Oversikt over planene i kommunesystemet (Miljøverndepartementet)	24
Figur 6 Samråd og medvirkning før planforslaget utarbeides.....	26
Figur 7 Hovedfunksjonene til medvirkning (Sager 1991)	31
Figur 8 Medvirkningsstigen (Arnstein 1969).....	33
Figur 9 Kommunikasjonsprosessen	38
Figur 10 Samfunnsdelplan oppsummert etter fremtidig arealutviklingsmål.....	70
Figur 11 Organisering av arealplansarbeidet.....	71

Tabeller

Tabell 1 Planleggingsteorier	45
Tabell 2 Typologimodell av aktørene	51
Tabell 3 Oversikt over mine informanter	62
Tabell 4 Oversikt over innsigelsesresultatene etter mekling.....	90

1. Innledning

Tema for studiet er reindriftsutøvere i en kommuneplanprosess, i hvilken grad de er medvirkende i planprosessen og om medvirkingen har påvirket planen. I første kapittel vil jeg presentere bakgrunn for tema og problemstillingen.

1.1 Bakgrunn for tema

Reindrift bruker i dag ca. 40 % av Norges arealer til beitearealer, fra Hedmark i sør til Kirkenes i nord. I Norge øker antall utbygginger som veier, vindmøller, kraftlinjer, hytter og andre typer utbygginger. Forskingen *Inngrep i reinbeiteland* (Vistnes m.fl 2004:3,24) viser blant annet at utbygginger fører til direkte tap, fysisk tap av reinbeitearealer og indirekte tap. Indirekte tap kan være langvarige unnvikelseeffekter for reinen som følge av støyen under utbyggingen, men også støyen fra aktivitetene når for eksempel hyttene eller andre utbygginger tas i bruk. Reinsdyrene, spesielt simler og kalver, unnviker områdene rundt hyttene, områdene kan være fra 5- 15 km rundt en hytte eller utbygging(Vistnes m.fl 2004:3,24). Det er snakk om lokale effekter, som viser hvor mye enkeltdyr unnviker utbygginger mens regionale effekter ser på endring av beitebruk i litt større område rundt utbyggingen. Dette fører til en negativ innskrenking av arealene. FNs miljøprogram har vurdert det slik at i Nord-Norge har 25 % av reinbeiteområdene inngrep og hvis det fortsetter slik, vil ca. 80 % av dagens reinbeiteareal være tapt for utbyggingen i løpet av 40 år (UNEP 2001:2). Da kan det bli slik at kun 20 % av dagens reinbeiteområder vil være tilgjengelig for reindrift om 40 år, om tendensen fortsetter slik som i dag. Minking av reinbeitearealer er en trussel for hele reindriften eksistens, for det er nødvendig for reindriften å kunne velge mellom ulike alternativer mellom beitearealer. Spesielt når det er ulike værforhold fra år til år, og med de klimaendringene som en ser allerede nå (Tyler, N.J.C et.al. 2005:14-15). ACIA rapporten sier at temperaturene i nordområdene stiger fortere enn andre plasser. Dette vil påvirke både dyr, planter, insekter og været. Det vil også ha påvirkning til landskap, for eksempel ved at skogene vokser (ACIA 2004:8-9). Utbyggingene og klimaendringene vil ha negative konsekvenser for reindriften, ved at arealene innskrenkes og det er behov å ha alternative beiter som følge av hyppige værromslag som øker som følge av endringene i klimaet i nord.

Spørsmålet blir da hvordan og hva kan man gjøre for å minimere de negative konsekvensene dette har for reindriften, særlig med tanke på hvor mye for eksempel hytteutbygginger kan forårsake av tap på beitearealer. Bit for bit problematikken er utbredt og skaper større

problemdimensjon på grunn av de samlede effektene av negative konsekvenser. Hytteutbygginger er noe som planlegges på kommunenivå, og for å minimere negative konsekvenser så er det viktig at lokal reindriftskunnskap kommer frem i slike kommunale planprosesser. For å få den kunnskapen i prosessene, så er det viktig at lokale reindriftsutøvere er med i slike prosesser, da de har spisskompetanse om bruken i sine områder. Deres kunnskap kan kalles tradisjonell kunnskap, som er ervervet gjennom tidene, og ofte gjennom erfaringer i sine reinbeitedistriktsområder (Samisk høgskole 2006:72-79). For reindriftens eksistens er det helt avgjørende med sammenhengende beitearealer. Uten dette, er det heller ikke mulig å drive tradisjonell reindrift slik det gjøres i dag, med flyttinger mellom ulike områder og det å la dyrene beite fritt i naturen uten foring.

I den nye plan og bygningsloven som tredde i kraft fra 1. juli 2009 er de samiske interessene nevnt ganske tydelig at de skal tas spesiell hensyn til blant annet i § 3-1 *Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven* og § 5-1 *Medvirkning*. I studiet mitt skal jeg se om disse hensyn tas i prosesser, og hvordan dette gjøres.

Alta kommune og Reindriftsforvaltningen har omtalt Arealplanprosessen i Alta som en god prosess. Daværende ordfører har ettertids sagt at: ”*planarbeidet vårt bygger på en god Finnmarksmodell med gjensidig respekt og harmoni*”.² Reineierne på sin side har ikke vært intervjuet eller omtalt noen, derfor er det interessant å se hva de mener.

Formålet med denne oppgaven blir da å se på reineiernes medvirkning i denne prosessen, for å lære hvordan dette er praktisert og hvilke utfordringer en møter på i en sådan tverrkulturell kommunikasjon. Dette gjøres ved å studere praksis, i henhold til idealet til medvirkning som presenteres i teoridelen og lovverket, deretter drøfter jeg hvordan medvirkning kan gjøres ved å få frem mest mulig kunnskap fra reinbeitedistriktene.

Samiske og reindriftstradisjoner har ikke hatt skriftlig tradisjoner, det er noe som er ervervet gjennom generasjoner med muntlige overføringer (Joks 2000). Den tause kunnskapen som reindrifta har er viktig å få frem, fordi denne kunnskapen kan bidra til bedre planprosesser med å minimere negative konsekvenser. Spørsmålet er jo om reindriftsutøvere har hatt muligheten for å komme med sine kunnskaper om reindriften i området sitt til slike prosesser, som kanskje kan bidra til bedre planer med tanke på plasseringer av utbygginger. I tillegg har det gjennom de siste tiårene vært mye fokus i debattene i Finnmark som handler om at

² Intevju med Agronom Mikkel Ailo Gaup og Geir Ove Bakken i Reindriftsnytt 2:2011, s 30-32

reindrifta stopper utviklingen og utbyggingen, det gjør det mer interessant i dette studiet å se om reindriftsutøvere egentlig bidrar i kommuneplanprosesser og hvordan de bidrar.

1.2 Presentasjonen av casen

I oppgaven har jeg valgt å konsentrere om rulleringen av arealplanprosessen i Alta kommune fra 2008- 2011.



Figur 1 Kart over Alta kommune³

Landskapet i Alta kommune er både kyst og innland, total arealet til kommunen er på 3845 km². Folkeveksten har økt, i 1981 var folketallet på 13398 personer og per 1.1.12 er folketallet på 19282⁴. Fra 1980 til 2002 hadde Alta kommune størst vekst i landet, med nærmere 30 % økning av folketallet⁵. Alta kommune kan betegnes som en vekstkommune, med variert næringsliv som bygg og anlegg, varehandelsnæring, skifer etc. og er et naturlig handelssenter i Vest-Finnmark. Alta kommune har bygget en samfunnsutviklingsavdeling med flere arealplanleggere og samfunnsutviklere for å kunne følge utviklingen og veksten i kommunen⁶.

Når kommunen kan betegnes som en vekstkommune, har de også stort behov for å utvide byen og bruke mest mulig av arealene rundt byen til å bygge nye boligfelt, hyttebygging i de periferere strøkene i kommunene følger også befolkningsøkningen.

³ Kilde: Alta kommune, http://webhotel2.gisline.no/gislinewebinnsyn_alta/ (Sist sjekket 28.11.2012)

⁴ Kilde: SSB: <http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhist/tabeller/tab/2012.html> (Sist sjekket 28.11.2012)

⁵ Kilde: Kommuneplanens samfunnsdel 2002-2015, vedtatt 23.03.04

⁶ Kilde: <http://www.distriktsenteret.no/informasjonsider/2010/10/alta-vil-og-kan> (Sist sjekket 29.11.12)

Alta kommune er en av landets største reindriftskommuner i Norge, hvor elleve reinbeitedistrikter mer eller mindre er berørt av utbyggingene, i og med at de bruker arealer som vår, sommer og høstbeite og noen også som flytteleier. Casen er sådan litt spesiell med tanke på hvor mange reinbeitedistrikter er involvert, i tillegg til at Alta er kanskje er den kommunen i Finnmark med størst vekst. Jeg har valgt å utdype i en case for å komme i dybden på en avgrenset planprosessen. Med dette håper jeg å lære om hvordan praksis er i forhold til teoriene og lovverket, og hvordan kommunen og reindrift møtes i en sånn kontekst. Jeg vil ikke ta for meg av den fysiske arealdisponeringen som sådan, men samhandlingen mellom menneskene, aktørene fra reindrift og kommunen i en arealplanprosessen hvor arealfordeling er en sentral oppgave.

Alta kommune har i perioden 2008-2011 jobbet med å rullere arealdel planen, og er de første i Finnmark som har vedtatt en plan etter den nye plan og bygningsloven av 2008.

Planprosessen for rulleringen av arealplanen startet i 2008. Det forelå en arealplan som var vedtatt i 2002, og en samfunnsdel som var vedtatt i 2004. Rulleringen av arealplanen varte til 2011, da ble planen vedtatt i kommunestyret, og planen gjelder for tidsrommet 2012-2030. De områdene i planen som reindriften hadde mest fokus på, var boligformål og fritidsformål. Det var i hovedsak disse som kunne skape konflikter ved at de hadde behov for arealene som brukes av reindriften. I planen var det mål om å komme opp til 30 % dekningsgrad på hytteantallet i forhold til forventet innbyggertall frem mot 2030. Dette innebærte at i denne planprosessen skulle ca. 600 nye hyttetomter planeres, for i den forrige planen var det ca. 500 potensielle hyttetomter som var ledige. Kommunen informerte tidlig at de ikke ville gå inn på snaufjell, men heller konsentrere om kystområdene for å ta hensyn til reindrift. Underveis var det mange møter med reindriften, hvor det ble diskutert aktuelle løsninger og lokaliseringer av fritidsformål og andre utbygginger. Planprosessen endte med over 40 innsigelser fra Områdestyret, som er sektormyndigheten til reindriften. Dette tyder på at det var en planprosess med konflikter, og det er de oftest i arealplan hvor reindrift er involvert, på grunn av at de blir den tapende parten med tap av reinbeitearealer. I casen bruker jeg planene og saksdokumentene som gjaldt reindrift for å gjennomgå prosessen,

1.3 Problemstilling

For å finne svar på spørsmålene som jeg har valgt ut, så måtte jeg avgrense studiet litt. Det hadde jo vært interessant å se på mange perspektiver, men med begrensningene som en har og må ha i en masteroppgave så må det avgrenses for å studere et felt. Jeg vil i hovedsak studere kun reindriften deltakelse i prosessen. Ved å studere en planprosess i en kommune og

hvordan reindrift er involvert, vil en ikke kunne si noe om alle prosesser som involverer reindrift. Jeg håper likevel at oppgaven vil bidra til å forstå hvordan medvirkning fra reindriftsutøvere kan foregå, og hvilke faktorer som kan spille inn i slike prosesser og hva er utfordringene for kommunene og reinbeitedistriktene

Jeg har valgt følgende problemstilling:

I hvilken grad har det vært medvirkning fra reindriftsutøvere/reineiere i arealplanprosessen og på hvilket måte har dette hatt innvirkning i resultatet?

For å svare på dette, så har jeg valgt ut følgende forskings spørsmål som skal svares:

1. Hvem deltar i planprosessen, hvordan deltar de og i hvilket tidspunkt?
2. Hvordan er praksis i forhold til medvirkningstrinnene i en planprosess?
3. Hvilke faktorer må være tilstede for at reindriftsutøvere medvirker i planprosessen?

Første forskings spørsmål gir ett bilde av hvem deltar og hvordan disse aktørene deltar i planprosessen. Dette vil jeg i hovedsak vurdere ut i fra ved å studere hvem av reindriften deltar, og hvordan. Samt at jeg vil vurdere i hvilke tidspunkt er det eventuell deltakelse fra reindrift. Dette er viktig for jo før en kommer inn i planprosesser, jo bedre muligheter er det for å medvirke i planen. De to sistnevnte forskings spørsmålene sier litt om det har noe å si om de deltar eller ikke i resultatet til planutformingen. Jeg har ikke vurdert ytterlig på hva som er nok medvirkning, i forhold til hvor mye deltakelse skal det være og hva er nok. På slutten ser jeg hva som kan hemme medvirkninga fra reindriften.

1.4 Tidligere forskning

Det finnes forskning om reindrift som går på samfunnsforhold, driftsformer, biologiske forhold og rettslige forhold. Disse er mer på det generelle nivå, områdene for reinbeiter er ulike og dermed kan ikke kommunene kun basere seg på de dokumenterte forskningene som finnes. Det finnes lite forskning om reineiere i planleggingsprosesser. Men det finnes i alle fall to rapporter som jeg vet om, som ser konkret på arealprosessene i forhold til hytteutbygging i reindriftsområder. Dette er to rapporter utarbeidet av Norut. Den første er om omfanget av hytteutbygging i reinbeiteområder, og hvilke konsekvenser det gir for reindrift. Her er en av hovedkonklusjonene at reindriften i praksis klarer i liten grad å bremse

utbyggingene i reinbeiteområder gjennom plan og byggesaksprosesser (Lie et.al 2006). Det andre er ett arbeidsnotat av Ivar Lie (2009) som heter *Arealplanprosesser, hyttebygging og reindrift – en studie av planprosesser i tre utvalgte områder*. Sistnevnte går mer inn på planprosessen, og hvilke aktører som deltar og er således veldig relevant. Hyttebyggingen i reinbeiteland er ett av de store problemene til at reindriften mister reinbeitearealer bit for bit. I denne rapporten er det vurdert prosesser i tre forskjellige kommuner. I studiekommunene var det stor etterspørsel etter hytter. Rapporten har sett på organiseringen og deltakelsen i kommuneplanprosessene, forløpet av prosessene og resultatene av disse. I følge studien så har kommunene organisert prosesser som legger opp til mulighet for deltakelse, men at reindriftens deltakelse har variert i de forskjellige prosessene. Fra reindriftsutøverens side var de fornøyd med hvordan prosessen var lagt opp, og at det var lagt opp til tidlig deltakelse. Det er også oppsummert at de fleste prosessene åpnet for kompromissresultat som åpnet for mere utbygging.

NIRB har utredet hvordan planforskning og planlegging kan styrkes. I denne utredningen har de blant annet konkludert med at det er lite forskning på arealplanlegging og arealkonflikter i samiske områder. Da også om interesser som omfatter reindrift, og at dette er noe som en ønsker mer forskning på. Ett av spørsmålene som er listet som aktuell er: *"Hvordan deltar de samiske interessene i planleggingsprosessene der samiske og reindriftsinteresser er involvert?"* (Kleven et.al 2011:90).

Så med dette studiet beveger jeg meg i ett felt som er lite forsket, og dermed finnes det også lite kilder som går akkurat ut på kommunes planleggingspraksis og reindrift. Det gjør det ikke mindre interessant, tvert imot, er det spennende og utfordrende.

1.5 Oppgavens struktur

I kapittel 2 vil jeg presentere reindrifta, da dette er viktig for den videre lesing å få innblikk i reindriftens organisering. I dette presenteres også reindrifta innenfor Alta kommune. Disse vil være rammen rundt planprosessen, og bidra til å forstå og få overblikk tidlig i oppgaven.

I kapittel 3 har jeg lovverket plan og bygningsloven, og hva pbl. sier om medvirkinga i kommuneplanprosessen, da spesielt arealdelen i kommuneplan.

I kapittel 4 gjør jeg rede på hvilke teoretiske rammeverk jeg vil bruke for å forklare empirien og gi svar på problemstillingen. Innføring i medvirkning og planleggingsformer redegjøres i denne delen, samt kommunikasjon på tvers av kulturer.

Kapittel 5 vil gi en beskrivelse for metoden som jeg har brukt for å få informasjon, som er grunnlaget i studiet. Her har jeg også vurdert og drøftet de valgene som jeg har tatt underveis i studiet og hvilke forutsetninger som settes i analysen.

I kapittel 6 presenterer jeg empirien, eller data som er samlet inn. Her er prosessen beskrevet og tolket, slik det kommer frem i dokumentstudiene og fra intervjuene. Disse er presentert og analysert så å si kronologisk for å skape ett bilde av hele prosessens forløp og oversikt. Her vil også det første forskningsspørsmålet bli besvart.

I kapittel 7 vil jeg drøfte i hvilken grad det har vært medvirkning fra reindriftens side i Alta kommunes arealprosess. Her vil jeg ta for meg lovverket (Kap 3.), teoriene (kap 4.) og empirien som er presentert i kapittel 5, og her vil de to sistnevnte forskningsspørsmålene bli besvart.

Kapittel 8 er en oppsummering av funnene i studiet, og disse vil bli sammensatt for å prøve å svare på problemstillingen.

2. Reindrift

I dette kapittelet vil jeg ta for meg litt om reindriften generelt og deretter om reindriften i Alta kommunen. Dette for å gi litt oversikt over de ulike nivåene i organiseringen av reindriften, samt de rettslige forpliktelsene som omgår reindrift i Norge. Denne delen er ikke ment som en utømmende beskrivelse, men et lite innblikk i hoveddelene ved reindrift for å kunne forstå litt av konteksten rundt temaet i oppgaven..

2.1 Organiseringen av reindriften

Reindriften har utviklet fra samisk veidemanskultur til det som i dag kalles reindriftnæring, tidligere var samer nomader som levde i naturen. Den samiske reindriften har sitt utgangspunkt i villreinjakt, som gradvis ble utviklet til tamreindriften etter endringer fra i ressursene. Tamreindrift slik vi kjenner det i dag begynte gradvis å dannes i fra 1600 tallet og utover, da villreinjakt gradvis ble redusert (Sara 2001:38-39).

Politisk målsetning for reindriftpolitikk er utvikling av en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig næring (St.meld nr. 28 (1991-92)). Reindrift er en liten næring i nasjonal målestokk, men med stor verdi for den samiske kulturen. I dag drives samisk reindrift i Norge fra Hedmark i sør, til Finnmark i nord, fordelt på 139 kommuner.

Siidaene⁷, som er reindriften sin egen sosial institusjon, er en sammenslutning av reindriftsutøvere som i felleskap flytter med flokkene mellom vår -, sommer-, høst- og vinterbeiteområder. Hvert beite er tilpasset til årstiden, i Finnmark er det vanlig å flytte til kysten om sommeren og til innlandet om vinteren på grunn av klimaet og beitene (Reindriftsforvaltningen 2012).

Distrikt⁸ er senere blitt brukt som en betegnelse som er opprettet fra det offentlige om driftsgruppene eller siidaene. Distrikt er et forvaltningsorgan for alle siidaene innenfor distrikt. Et distrikt skal med andre ord representere alle siidaene i distriktet, for et reinbeitedistrikt kan ha flere siidaer. Innenfor et distrikt, kan de ulike siidaene organisere sin daglige drift forskjellig.

Siidaene har sine egne beiteområder, som har blitt brukt gjennom generasjonene av familien. Dermed har man opparbeidet privatrettslig rett til bruk ved alderstids bruk, noe som regulert

⁷ Reindriftslovens § 51 sier at siida er en gruppe reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer

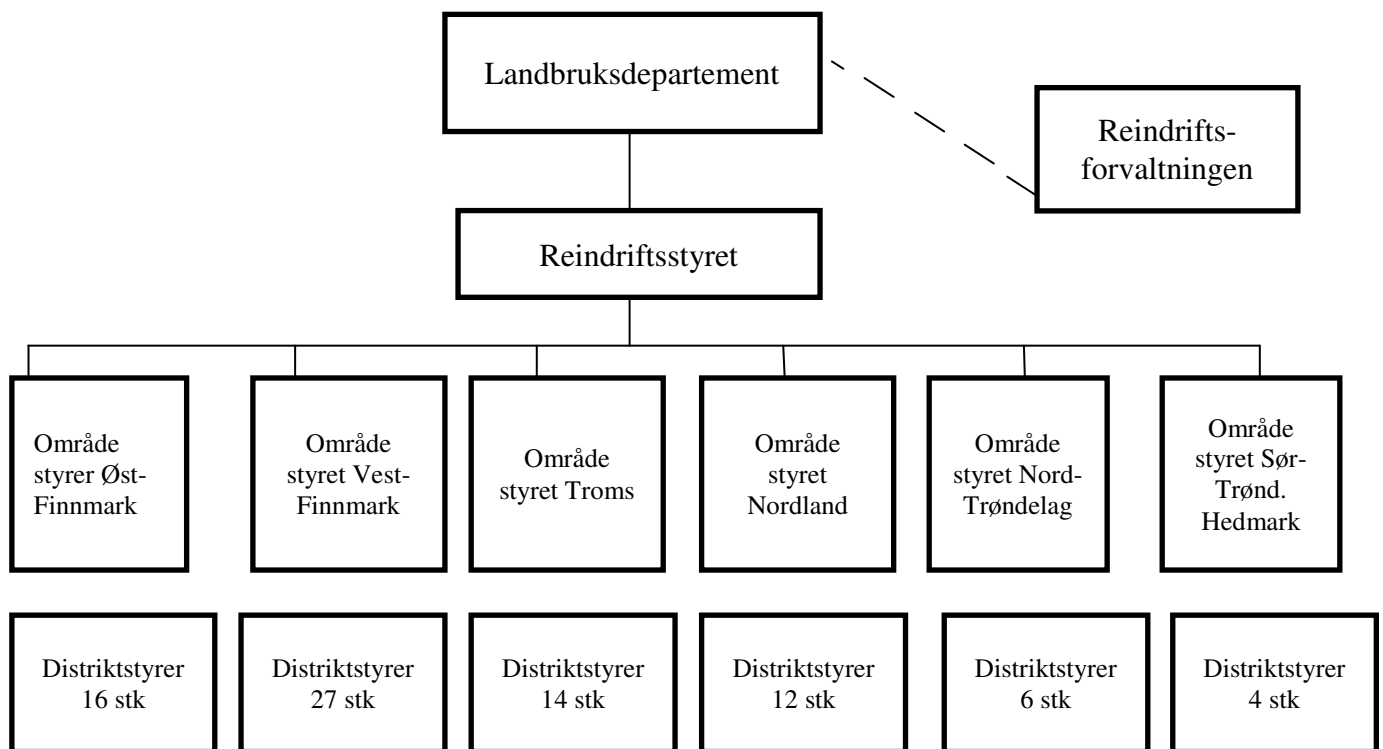
⁸ Reindriftsloven § 42 at et distrikt omfatter alle årsbeitene for de reindriftsutøvere knyttet til distriktet.

gjennom Lov om Reindrift 2007. I tillegg så har Norge plikter jf. Grunnlovens § 110a⁹, FN-konvensjon om sivile og politiske rettigheter, spesielt art. 27¹⁰ og

ILO konvensjonen 169¹¹ forpliktet til å ta vare på samisk kultur og herunder reindrift. I reindriftsloven § 1 står det at reindriftsloven skal bidra til å sikre arealene til reindrifta, og dette skal følges av rettighet innehavere og myndigheter. I plan og bygningsloven er en av oppgavene til planmyndighetene det å ta hensyn til samisk kultur og næringsutvikling, herunder også reindrift jf. pbl. § 3-1. Det er flere lover og konvensjoner som plikter planmyndighetene til å ta hensyn og ivareta reindrift, fordi beitearealer er det fundamentale i reindrifta, og må derfor beskyttes hvis reindriftnæringen skal bestå i dagens form.

2.1. 1 Organisering av forvaltning

Reindriftnæringen er organisert i 3 nivåer i forvaltningen, ett administrativt, politisk og medforvaltning system (Ulvevadet 2000)



Figur 2 Oversikt over forvaltningen av reindriftnæringens organisering, fritt utformet av oppgaveskriver etter (Bull 1997:18)

⁹ Grunnloven: <http://lovdata.no/all/tl-18140517-000-006.html#110a>

¹⁰ FN-konvensjon: <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm#art27>

¹¹ ILO-konvensjonen: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/samepolitikk/midtpalte/ilokonvensjon-nr-169-om-urbefolkninger-o.html?id=451312>

Reindriftsnæringen tilhører Landbruks- og Matdepartementet, med Reindrifftsforvaltning som ett ytre organ.

Reindrifftsforvaltning er administrasjonen til hele reindrifftsnaeringen, og har i oppgave å utøve statens og reindrifftsstyrets politikk og vedtak. Forvaltningen har mange oppgaver som blant annet arealvern, ressursovervåking, virkemiddel fordeling og å være sekretær til Reindrifftsstyret.¹² Når jeg i denne oppgaven omtaler Reindrifftsforvaltningen, så er det hovedsakelig områdekontoret i Vest- Finnmark hvis annet ikke er nevnt.

Reindrifftsstyret har beslutningsmyndighet i saker som har næringspolitisk karakter, og er i tillegg rådgivere til reindrifftsforvaltningen. Dette styret er både rådgivere og forvaltere. Landbruksdepartement og Sametinget oppnevner medlemmene til reindrifftsstyret.

Områdestyrene er organisert slik at hvert reinbeiteområde har et Områdestyre, som er tillagt avgjørelsesmyndighet i saker som er av næringsmessig karakter. Områdestyrets mandat er:

*” Områdestyret er faglig rådgiver og premissgiver overfor offentlig forvaltning og andre i saker som angår reindriften i vedkommende område. Styret har en særs viktig oppgave som innsigelsesmyndighet i plansaker og i forsvar av reindriftens arealer. Områdestyrene har stor innvirkning på utarbeidelsen av rammebetingelsene for reindriften i reinbeiteområdet og har beslutningsmyndighet i saker angående praktisk reindrift ”.*¹³

Medlemmene til Områdestyret er utnevnt av Fylket og Sametinget. Reindrifftsstyret og Områdestyret kan kalles med- forvaltningsorganer¹⁴, da en del av medlemmene i styret er reineiere. Områdestyret har en sentral rolle i kommuneplanprosesser, da de er ilagt innsigelsesrett i kommuneplaner. De gjør selvstendige vurderinger av plansaker der reindrifftsinteresser er berørt. Når jeg i oppgaven omtaler Områdestyret, er det Områdestyret for Vest- Finnmark som omtales, det er de som behandler saker angående reinbeitedistriktene i Alta kommune. Det må også nevnes her at Sametinget også har innsigelsesrett i saker som angår samisk kultur, som de fikk etter den nye pbl. av 2008.

Distriktsstyrene er intern organisering av næringa, omtales mer i neste kapittel.

Det finnes ett interesseorganisasjons for reindrift, Norges Reindriftssamers Landsforbund (NRL). NRL skal ivareta reindriftens interesser ved å forhandle årlig med staten om blant

¹² <http://www.reindrift.no/index.gan?objid=12&subid=0>, sist sjekket 08.11.2012

¹³ Kilde: <http://www.reindrift.no/index.gan?id=739&subid=0> sist sjekket 08.11.2012

¹⁴ Co-management er mye brukt når styringen av ressurser er fordelt mellom myndighetene og lokalsamfunnene, spesielt i naturressursforvaltningen.

annet Reindrifftsavtalen, som er rammeverket for budsjettet til reindrifftene i helhet. NRL er et politisk organ, med utvalgte reindrifftssamer i styret.

2.1.2 Intern organisering

I Norge er det bare rett til å drive med reindrifft hvis man er av samisk ætt. Man må også ha enten foreldre eller besteforeldre som har drevet med reindrifft. I tillegg så er det regulert med konsesjoner, siida andel¹⁵, som gir rettigheter til å drive med reindrifft.

I Norge er det ca. 3159 personer tilknyttet reindrifft, fordelt på 552 siida-andeler som igjen er fordelt på 82 reinbeitedistrikter. I Vest- Finnmark er siida-andeles antallet på 216 pr. 1.1.12, fordelt over 27 reinbeitedistrikter. Under disse 216 siida- andelene er alle familiemedlemmene, som samlet sett består som én gruppe som arbeider i lag. Siida-andeleier er leder, og har ansvaret for driften. I ett siida er det ofte flere siida andeler med sine familier som jobber i lag på fellesskap, der de deler beiteområdene, arbeidsoppgavene og gjeter flokken sammen (Reindrifftsforvaltningen 2012).

Reinbeitedistriktene er organisert med flat struktur, hvor alle siidaene med sine siida-andelsinnehavere er med på avgjørelser. Antall av siidaer og siida-andeler i reinbeitedistriktene varierer, noen reinbeitedistrikter kan ha opptil flere titalls siida og siida-andeler, mens andre kan ha færre siidaer og personer. Reinbeitedistriktene har eget styre, styremedlemmer velges blant medlemmene innenfor distriktet, alle siidaene skal være representert her jf.

reindrifftsloven § 49. Disse er valgt i årsmøtet til distriktet, hvor alle siidaene deltar.

Distriktsstyret ivaretar selv sekretærfunksjonen, og har oppgaver med å representere distriktet sitt i forskjellige sammenhenger. I tillegg fungerer styret som forvaltning i deler av reindrifftsavtalens og reindrifftslovens virkemidler. Beiteområdene i høst og vinterbeite er definert som fellesbeiter som reindriffta har kollektiv rettigheter i, mens sommerbeiter har klarlagte arealgrenser for den enkelte reinbeitedistrikt. Reinbeitedistriktene skal utarbeide bruksplaner jfr. § 57 i reindrifftsloven. Den skal inneholde oversikt over distriktets bruk av arealer, og annet informasjon om drift som ulike forvaltninger kan ha nytte av i sin saksbehandling angående reindrifftssaker.

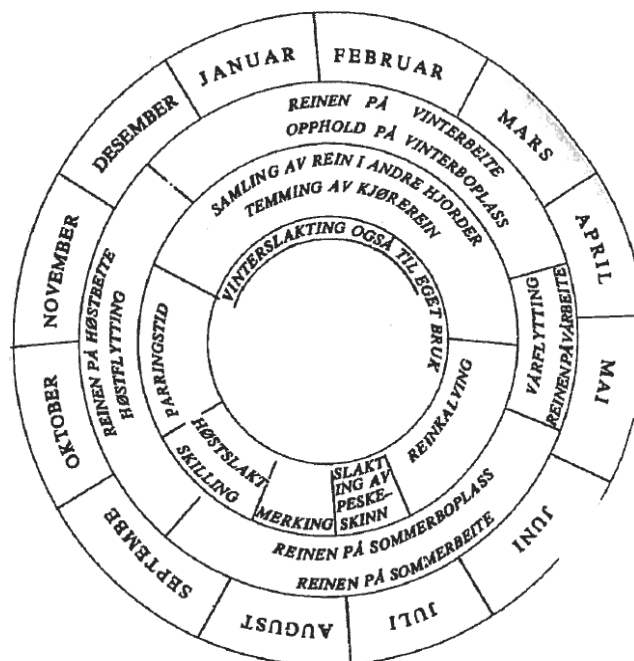
Når jeg i denne oppgaven omtaler medvirkninga til reineiere, reindrifftsutøvere og til reinbeitedistriktene, er det i praksis det samme. Reindrifftsutøvere/reineiere representerer sine

¹⁵ Reindrifftsloven § 10 sier at med en siidaandel forstås en familiegruppe eller enkeltperson som er en del av siida

reinbeitedistrikter i planprosesser. I loven er reindrifstutøver brukt, men jeg har valgt å bruke begrepene reineier og reindrifstutøver i oppgaven da de brukes om hverandre i mange tilfeller.

2.1.3 Organisering av drift- de åtte årstidene

Reindriften opererer med åtte årstider og er i ulike områder i de åtte årstidene. De åtte årstidene kan inndeles slik: gidđa (vår), gidasgeassi (vårsommer), geassi (sommer), čakčageassi (høstsommer), čakča (høst), čakčadálvi (høstvinter), dálvi (vinter) og gidasdálvi (vårvinter). Reinen trekker mellom ulike typer terreng i de ulike årstidene (Sara 2001:48). Reinen har en iboende egenskap som gjør at reinen vandrer fra områder til områder, og flytter på seg hele tiden. Fra sommerbeiter ved kysten til vinterbeiter i innlandet, og tilbake igjen. Derfor er det også viktig at det er store områder tilgjengelig for beiting. Reinen trenger de to ulike områdene for å klare seg, om sommeren beiter den planter med mye næring, og om vinteren er det lav som i hovedsak beites og andre planter som finnes under snøen (Blix et al.1998:55). Gjennom tidene har reindriften klart seg, og til dette har beitearealer vært viktig. Reinens spesielle natur krever at den får flytte i vide områder gjennom året. Reinens behov endrer seg mellom årstidene, og hvert reinbeitedistrikt tilpasser seg disse behovene, for her kan beiteforhold, vær, årstid og reinens natur spille inn (Sara 2001). Derfor er reindrift en arealkrevende næring, som trenger store sammenhengende områder til beiter.



Figur 3 Eksempel på driftsåret for reindriften (Diedt 1979)

Reindrifta følger som nevnt naturlige svinginger i vær og vind, og kan dermed ikke planlegges etter kalender og klokkeslett. Det blir noen arbeidsintense perioder hvor ulike gjøremål må gjøres der og da, og i andre perioder er det igjen litt roligere.

I figur 3. ser en hvilke gjøremål som er satt opp i de forskjellige tidene i året. Dette kan jo variere litt fra en siida til en annen, og med ulike variasjoner av værforhold så varierer gjøremålene litt fra år til år. Det kan være variasjoner mellom siidaene for eksempel akkurat når reinflokkene kommer til sommerbeiter. Hvis det er sen vår på grunn av sen snøsmelting, kan det drøye seg litt med flytting til sommerbeiter, eller at en kan ha behov for å flytte tidligere inn mot vinterbeiter hvis snøen kommer tidlig på høsten.

Landskapet og terrenget brukes som nevnt ulikt for hvert år, for årene varierer hvilke variant av klima og værår det er, *jahkodagaid mielde*. For eksempel om det er varm sommer ett år, da trenger reinen *balganbaikit*, eller oversatt høyereliggende partier i landskapet og er det kaldere variant klima og værår så vil reinene være i lavereliggende partier (Sara 2001).

Reindriftens bruk av landskap har flere bruksområder enn det som kan vises i et kart. Karen Marie Eira Buljo (2002: 154) sier at det utenforstående ser bare som et høyfjellsområde med lite vegetasjon, kan for reineiere være *balganbaikkitt*, som er av betydning for reinen, for her finner reinen skjeningsplasser. Det finnes utallige terrengetyper som er av betydning for reinen, med ulik funksjon. Det er viktig med variasjon i beiteområder for å dekke reines behov.

Robert Paine har tatt for seg et muntlig sitat av Mikkel Nils Sara:

“ To make the best use of a reindeer pasture area it is necessary to ”balance” in one`s mind, the alternatives inherent in the landscape. Over a long period of time, no one of them is of greater importance than any other. If, for example, in summer pastures, valued for its landscape alternatives, the authorities give permission for the construction of cabins in an area of vaggi, one consequence will be that not only a portion of vaggi is lost but access to its alternative, rašša, too...” (1994:175-176).

Det er viktig å ha alternative beiteområder, for å minske sårbarheten til reindrifta for å kunne møte klimaendringene som kommer i fremtiden. Slike kunnskaper finnes ikke i kart og er heller ikke dokumentert detaljert, derfor er det viktig med involvering av reindrifta i planlegging.

Riksrevisjonen skrev i 2004 at inngrep er en av de alvorligste truslene mot beiteområder:

”.. .Inngrep og forstyrning innanfor beiteområda og fragmentering av beiteland har vore, og er truleg, ein av dei alvorlegaste truslane mot reindrifta sitt arealgrunnlag og dermed det

materielle grunnlaget for samane sin kultur. På bakgrunn av dette er det behov for å sikre reindrifta sine areal, særleg dei areala som er avgjerande for ei bærekraftig reindrift.” (Riksrevisjonen 2004-2005).

Derfor er det også nødvendig å sikre arealene til reindrifta for å oppnå reindriftspolitiske mål om et økologisk, økonomisk og kulturell bærekraftig næring.

Videre skriver Riksrevisjonen etter å undersøkt statusen i 2006: “ *Samlet viser undersøkelsen at arealstatusen og arealutviklingen i Norge på flere områder ikke ivaretar verdier og prinsipper som Stortinget har vektleg for å sikre en bærekraftig arealdisponering”*

(Riksrevisjonen 3:11(2006-2007) s.16) .

I St. Meld 9 (LMD 2011-2012 s. 189) sier departementet at for å sikre arealene til reindrifta, vil det være behov for å lage kart med verdiklassifisering av reinbeiteområder, hvor sentrale områder som kalvingsplasser, flytteleier etc. skal merkes. Verdiklassifiseringen av beiter skal gi større forutsigbarhet for reineiere men også for planleggere i kommunen og således gi bedre planprosesser.

2.2 Reindrift i Alta kommune



Figur 4 Oversikt over reinbeitedistrikter i Alta kommune¹⁶

¹⁶ Kilde: Planbeskrivelse, Vedlegg 3: Samiske interesser, Alta kommune

Historisk har reindriften vært i Alta i uminnelig tider. De første skriftlige kildene om samisk bosetning i Alta er fra 1500 tallet. Dette kan da sies at siden tamreindriften opprinnelse, som ble gradvis til fra og med 1600 tallet har det mest sannsynlig vært reindrift i Alta siden da (Minde 1982).

I dag er det elleve reinbeitedistrikter som har sommerbeiter i Alta kommune, i tillegg er fellesbeitedistriktene 30 A og 30 C som brukes til vår og høstbeiter innenfor kommunen. Alta kommunes arealer er et av landets mest intensive utnyttede, som gjør kommunen et av største i reindriftssammenheng med mange reinbeitedistrikter. Nesten alt av kommunens arealer brukes og utnyttes i dag av reindrift. Totalt har reinbeitedistriktene i Alta kommune til sammen 81 siidaandeler og 645 personer som er tilknyttet siidaandelene (Reindriftsforvaltningen 2012).

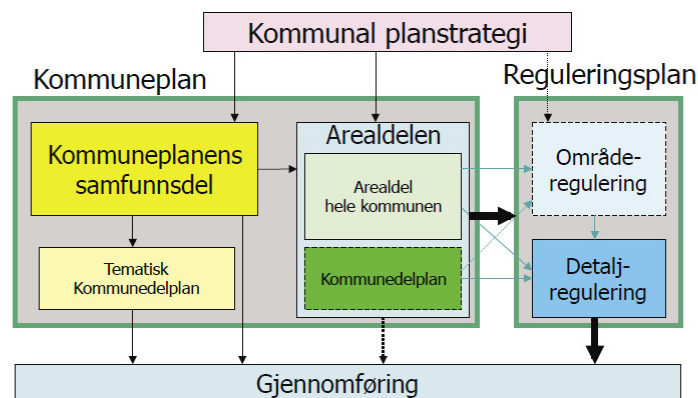
Alta kommune har opprettet dialogmøter mellom reinbeitedistrikter og bønder, som hadde sitt utgangspunkt i noen konflikter for noen år tilbake. I dag er det arrangert dialogmøter for å møtes og diskutere om forskjellige temaer som er aktuelle i de ulike årene. Dette er noe som de har lyktes med og som i alle fall den gangen førte til at konfliktnivået som var på det tidspunktet ble redusert.

3. Kommuneplanlegging og plan- og bygningsloven

I dette kapitlet redegjøres det kort hvilke krav plan- og bygningsloven av 2008 stiller til kommuneplanlegging og medvirkning i planprosessen.

Kommuneplanlegging inneholder flere planer, overordnet plan som kalles kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdelplan, kommunens arealdelplan, reguleringsplaner og handlingsplan. Den nye plan- og bygningsloven av 2008, heretter kalt pbl., har et nytt krav for kommunene, § 10-1 kommunal planstrategi, som sier at kommunene skal vedta planstrategi i løpet av ett år etter kommunevalget. Dette skal være ett strategisk dokument som viser hva kommunene vil prioritere de neste årene. Dette skal være basert på kommunens utfordringer og behov, og hva de kommunale planbehovene er for de neste fire årene.

Figur 5 (Miljøverndepartementet 2012) viser arealplanen og de andre planene i kommunesystemet:



Figur 5 Oversikt over planene i kommunesystemet (Miljøverndepartementet)

I denne oppgaven studerer jeg primært arealplanleggingsprosessen og spesielt medvirkning i arealplanlegging. I kommuneplaner er samfunnsdelplanen det som legger føringer i de øvrige planene i kommunen som arealplaner, handlingsplaner og reguleringsplaner. I kommuneplanens samfunnsdel skal det fremkomme hva kommunen vil fokusere på og hvordan samfunnet skal utvikles. Deretter planer arealbehovene etter dette. Figuren viser også at arealplanen blir en overordnet plan for reguleringsplaner. I følge Kleven (2011) er det forskjell på samfunnsplanlegging og arealplanlegging i loven, da samfunnsdelplanen kun er

nevnt i én paragraf, mens arealplandelen har flere paragrafer. Det er kanskje slik fordi arealplanlegging er juridisk bindende, og påvirker samfunnet og folket mer direkte enn samfunnsdelplanen.

3.1 Planprosess

Før en begynner med kommuneplanene, kreves det i pbl. § 4-1 at det lages planprogram for planarbeidet. Planprogram er et dokument som sier noe om hvordan kommunen skal jobbe med planen, hvordan de skal få kunnskap og informasjonen til planene. Det skal også være opplegg på hvordan medvirkningen skal skje, det vil si når, hvordan og med hvem.

Planprogrammet skal utarbeides etter reglene i pbl. § 4-1. I planprogrammet blir det også valgt ut hva som skal være hovedtemaer i kommuneplanen som skal utarbeides.

Det skal samtidig varsles om planoppstart i minst en avis som leses på stedet og i elektroniske medier jfr. pbl. § 11-12.

Berørte organisasjoner og myndigheter skal bli varslet direkte ved brev. Deretter skal planprogrammet sendes til høring før den kan vedtas, høringstiden skal være minst på seks uker jf. pbl. § 11-13. Det er ikke mulig å legge innsigelse på planprogram. Samtidig som planprogrammet sendes til høring og offentlig ettersyn, skal det varsles om oppstart av planarbeidet og de to skal kunngjøres samtidig for å gi høringspartene mest mulig oversikt over planprosessen.

Hensikten med planprogrammet er å styrke tidlig medvirkning i planarbeidet, som kommunene er pliktet til jf. pbl. § 5-1. Der sies det at allerede fra et tidlig tidspunkt i planprosessen skal det legges til rette for medvirkning (Miljøverndepartementet 2012).

Å samle kunnskap til planene er oftest kommuneadministrasjonens ansvar. Den informasjonen bør være så dekkende som mulig slik at politikere kan ta gode avgjørelser. Kunnskapen eller informasjonen kan skaffes gjennom møter, arbeidsgrupper og forhåndsdiskusjoner. Måten dette gjøres kommer fram i planprogrammet til planen. Etter at planprogrammet er vedtatt i kommunestyret, kan jobben med å utforme planen begynne, enten det er arealdelplanen eller samfunnsdelplanen. Kommuneplanens arealdel skal gjenspeile ønsket samfunnsutviklingen og arealbruken skal planes deretter, jf. pbl. § 11-5.

Mange planer er rullering av tidligere planer. Dermed har det forrige planarbeidet allerede lagt føringer til en del temaer, som hvor det er boligbygging, hvor en har lagt næringsområder

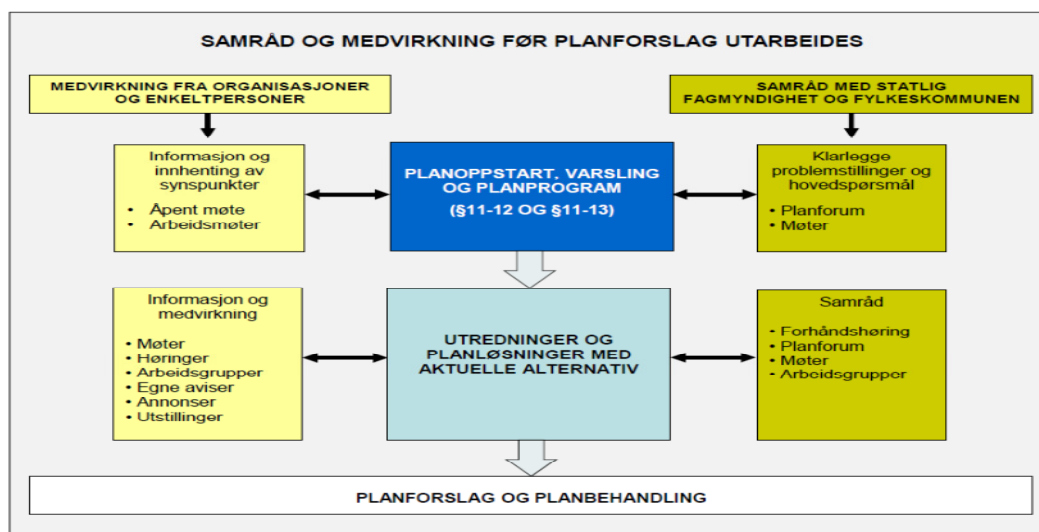
o.l. Selv om en tidligere plan kan endres, så er det likevel det som legges til grunn når en begynner med rullering eller oppdatering av planen. I tillegg legges prioriteringene på bakgrunn av kommunens planstrategi og samfunnsdelplan som viser prioriterte områder i kommunen. § 4-2 sier at alle planer skal ha en planbeskrivelse som beskriver formålet med planen, hovedinnhold og i tilfeller hvor planen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det være konsekvensutredet.

Det skal først utarbeides et planforslag med planbeskrivelse jf. § 4-2, deretter kan planforslaget behandles politisk og settes ut til offentlig ettersyn og høring. Etter det er gjennomgang av høringer og eventuelle justeringer i henhold til disse. Det kan også ha kommet innsigelser fra statens fagmyndigheter og fylkeskommunen. Disse skal til mekling mellom den aktuelle innsigelsesparten og kommunen, om det ikke blir enighet der, så skal meklingen videre til fylkesmannen. Blir partene ikke enig der, blir saken videresendt til Miljøverndepartementet for behandling jf. pbl. § 11-18.

Kommuneplan kan ikke vedtas med innsigelser, så derfor er kommunen nødt til å bli mekle om innsigelsene. Når det ikke er flere innsigelser, så kan planen vedtas av kommunestyret. Etter det gjenstår det kunngjøring av vedtak av kommuneplanen etter pbl. § 11-15.

3.2 Medvirkning i planprosessen

I figuren under ser en på medvirkningsprosessen før planforslaget utarbeides. I dette vises de mest vanlige brukte former for medvirkning og samråd.



Figur 6 Samråd og medvirkning før planforslaget utarbeides (Miljøverndepartementet 2012)

- *Planoppstart, varsling og planprogram:* Som nevnt tidligere, er det i planprogrammet kommunens utfordringer og rammene skal framkomme. For å få informasjon til planene, brukes ulike måter å samle informasjon, synspunkter fra organisasjoner og enkeltpersoner. Det kan være åpne møter og arbeidsmøter. Innsamling av opplysninger og problemstillinger fra statlige fagmyndigheter og fylkeskommuner kan være fra planforumer og møter.
- *Utredninger og planløsninger med aktuelle alternativer:* I denne fasen samles all informasjon som kan være nyttig i videre planutforming. Medvirkning fra organisasjoner og private personer kan være fra møter, høringer, annonser, arbeidsgrupper ol. Med statens fagmyndigheter og fylkeskommunen skal kommunen ha samråd, det kan være i planforumer, forhåndshøringer, møter og arbeidsgrupper.

Disse medvirkningsformene som er nevnt her er i følge arealplanveilederen de mest vanlige formene for medvirkning, og det er i disse fasene der er mulig å medvirke. Hvordan kommunene vil organisere medvirkninga fra ulike parter, er derimot opp til dem å avgjøre. Ambisjonsnivået for planleggingen må være realistisk med tanke på kommunens ressurser og tiden som skal brukes til prosessen. Ifølge arealplanveilederen er det mest hensiktsmessig å sette mest mulig medvirkning tidlig i planprosessen, for da er det størst sjanse for å få konstruktive innspill samt dialog med de berørte. Forhåndsdiskusjon som metode kan brukes for å diskutere prinsippløsninger, og være virkemiddel for å sikre tidlig medvirkning og samråd, særlig i konfliktfylte planprosesser. Videre sies det at hovedformålet med medvirkning, uansett metode, er at befolkningen/de berørte får mest mulig innsikt i planarbeidet og hvilke spørsmål skal tas opp (Miljøverndepartementet 2012:19,176-177).

I pbl. § 3-1 første ledd bokstav c står det blant annet at planer skal: *sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.* I og med at reindrift er en av de sentrale næringer og kulturbærere i samisk kultur, er det viktig å ta hensyn til dette i planleggingen, med tanke på at næringen har behov for store sammenhengene arealer.

Reinbeitedistriktene har også muligheter til å medvirke i siste fasen, som er offentlig ettersyn og høringsfasen. Hvordan medvirkninga skal skje her er opptil kommunen å planlegge, men det kan arrangeres møter for hvor planen blir lagt fram og hvor det er muligheter for å stille spørsmål og gi innspill.

Det er Områdestyret som har innsigelsesretten i plan saker som angår reindrift.

I temaveileder: Reindrift og planlegging etter plan- og bygningslover står det:

“ Områdestyret må i den enkelte sak vurdere hvorvidt saken er av en slik viktighet for reindriften at det bør fremmes innsigelse. Innsigelser i seg selv er ofte konfliktskapende. For å redusere bruken av innsigelse er det viktig at reindriftenes styrings- og forvaltningsorganer blir delaktige på et tidlig stadium i planprosessen. Lovens bestemmelser om planprogram, krav til medvirkning og etablering av regionale planforum skal bidra til å sikre slik tidlig deltakelse, samt synliggjøre bla. a reindriftsinteressene tidlig i planprosessen “(Miljøverndepartementet 2009b).

Miljøverndepartementet vil redusere innsigelser, og til dette er tidlig medvirkning et av tiltakene som kan bidra til færre innsigelser.

3.3 Oppsummering

For reinbeitedistriktene er det de tre fasene som er tatt for seg i dette kapittelet, hvor det skal være mulig å medvirke. Det er de samme mulighetene som øvrige organisasjoner og privat personer har. Det er også slik det skal være for reindriften, de skal ikke nødvendigvis ha mer medvirkning enn øvrig befolkning over alt. Men i situasjoner som berører reindriftsutøvere mest og sterkt, som det ofte er i arealsaker, skal det være bedre og omfattende medvirkning. For at reinbeitedistriktene skal stå på lik linje med den øvrige befolkningen, så vil de trenge til tider tilrettelegging av medvirkning, da de ofte ikke passer inn i et vanlig medvirkningsopplegg.

Det at det er viktig å medvirke er en ting, men hvordan en kommune legger opp til at det er muligheter for medvirkning er avgjørende for reel medvirkning. Det finnes forskjellige måter å gjøre dette på, og dette er oftest opp til kommunen å avgjøre hvordan planprosessene arrangeres.

4. Teoretiske perspektiv

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for det teoretiske grunnlaget som jeg har brukt for å analysere empirien min på. I studiet mitt har jeg valgt å se nærmere på om reineiere har fått være med og medvirke i Alta kommunes kommunedel plan- arealplan prosessen. Jeg har valgt innfallsvinkler som *medvirkning*, *kommunikasjon* og *planlegging* i forhold til reindriftsutøvere. Man kunne ha valgt flere perspektiver deriblant i *maktperspektivet* og *planleggerrollen*, men på grunn av oppgavens omfang har jeg valgt å ikke gå i dybden på disse innfallsvinklene.

For å studere *medvirkning*, har jeg valgt Arnsteins (1969) medvirkningstige som senere er modifisert av Sager (1991), til å studere grad av medvirkning på. Medvirkingsstigene går ut på å plassere medvirkning i nivå etter hvilken grad av medvirkningen har vært på, og ved å se på hva som er gjort og hvordan ut fra dette skal man da kunne plassere medvirkningsgraden på ett av stigtrinnene. Det essensielle i medvirkningen er at deltakere med budskap og meninger skal delta i planprosessen, derfor vil jeg også se nærmere på hvordan kommunikasjon foregår og kommunikasjon i tverrkulturelle forhold.

Planleggingsteorier legger opp til flere måter å planlegge på, så derfor har jeg i dette kapittelet også redegjort for teorier om instrumentell og kommunikative måter å planlegge på. Til slutt vil jeg oppsummere og komme med ideal modell som jeg mener vil være en hensiktsmessig måte å planlegge medvirkning på, i en slik planprosess.

4.1 Medvirkning

Medvirkning i planleggingssammenheng forklares slik i lovverket at enkeltpersoner skal kunne være medvirkende i planprosessen, og de skal ha muligheter til å komme med innspill og være med på å påvirke sin egen fremtid. I loven og teoriene forklares det ikke konkret hva ordet medvirkning defineres som, men ordet «*medvirke*» defineres slik i ordbok¹⁷: ” *virke sammen for en samme sak, gjøre sitt i og bidra*”. Synonymer for medvirke- ordet er for eksempel: assistere, bidra, bistå, delta og engasjere.¹⁸ Dette kan da forstås at å medvirke betyr en eller annen form for deltakelse i lag med andre. Ut fra dette forstår jeg begrepet *medvirkning* på den måten at det betyr å kunne bidra til noe i felleskap med andre, og at det er ikke medvirkning hvis det ikke er en mottaker for budskapet.

¹⁷ Kilde: Ordbok: <http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=Medvirke&bokmaal=+&ordbok=bokmaal>, sist sjekket 14.11.12

¹⁸ Kilde: Synonym ordbok: <http://synonymer.no/index.php>, sist sjekket 14.11.12

I den nye plan og bygningsloven av 2008 videreføres og styrkes til dels medvirkningsbegrepet ytterligere. I forarbeidet til den nye plan og bygningsloven, sies det at “ *med medvirkning menes det at enkeltpersonens og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser* “ (NOU 2001:7:99). Dette var også omtalt i den forrige plan og bygningsloven, men i den nyeste loven kan det se ut til at dette er styrket da medvirkningsbegrepet er nevnt i flere paragrafer.

Videre skrives det i NOU 2001:7 at det må legges opp til medvirkning som favner litt svakere stilte grupper også, herunder barn og unge, funksjonshemning og andre som ikke har like gode forutsetninger for å delta i medvirkningsprosesser. Det nevnes også personer i spesielle næringer som fiskeri og reindrift, da disse ofte befinner seg utenfor kommunene i perioder og anses for å ha spesielle behov.

I plan og bygningslovens § 5-1 står det at kommuner skal tilrettelegge for aktiv medvirkning og da særlig for svake grupper som spesielle næringer, men det finnes ingen beskrivelser på hva som menes med aktiv medvirkning (Falleth og Hanssen 2011:192). Med dette gis det spillerom til kommunene hvordan de legger opp til medvirkning, da dette ikke kan spesifiseres detaljert i loven. Kommunene er ofte ulike med forskjellige behov og situasjoner, derfor er det opp til kommunen å tilpasse medvirkning i planprosessene som kjøres, slik at det passer akkurat til den prosessen i ens kommune.

Hvorfor medvirkning?

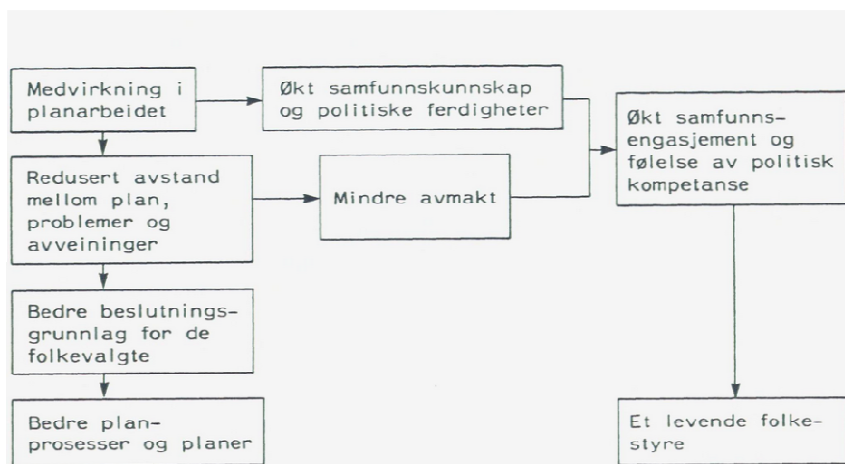
I kommuneplanprosesser som er styrt av lokaldemokratiet, må prosessene være demokratiske for å sikre legitimitet til prosessen. I Norge er det mulig å delta demokratisk i slike prosesser på to måter. Dette kalles for *indirekte deltakelse* og *direkte deltakelse*.

Indirekte deltakelse skjer ved at en stemmer ved kommunevalg på de som skal representere i kommunestyret, og *direkte deltakelse* er når en selv deltar i prosesser, ved for eksempel i møter og gir uttalelser til diverse saker. Det er den direkte deltakelsen som ses på som medvirkning i planprosesser (Falleth og Hanssen 2011: 188). Innbyggere har da rett til å delta ved direkte deltakelse, og for dette er det flere argumenter for medvirkning. Ifølge Falleth og Hanssen (2011) medvirkningsargumentene deles i to hovedgrupper, den ene er *demokratiargumentet* og den andre er *effektiviseringsargumentet*. Med demokratiargumentet menes det at alle er likeverdige og har rett til å bli hørt i saker som berører dem. Alle stemmer teller likt, og gjennom en planprosess har alle rettigheter til å bli hørt.

Effektivitetsargumentet for deltakelse er at i en planprosess kan deltakelse være med på å redusere konflikter, finne omforente løsninger som alle kan leve med og det dermed blir en

mer effektiv og raskere prosess.

Sager (1991) har fremstilt en figur som viser medvirkningens hovedfunksjoner:



Figur 7 Hovedfunksjonene til medvirkning (Sager 1991:155)

Kolonnen til venstre i figuren, kan vurderes på samme måte som effektivitetsargumentet som er nevnt overfor. Effektivargumentet gjør at planprosessen blir mer effektiv, at de leddene i figuren bidrar til å effektivisere prosessen og planen. Slik jeg tolker figuren, er medvirkning i effektivitetsargumentet det som bidrar til at det kommer bedre og mer kunnskap i prosessen, som igjen fører til bedre grunnlag for å ta bedre avgjørelser for de folkevalgte. Dette kan også skape mindre avmakt for folket, samt "nærheten" som trengs til planen, som igjen påvirker det til det bedre når planen skal iverksettes. Dette vil da gjøre iverksettingsarbeidet enklere, når det kommer for eksempel til reguleringsplaner som er de underordnede planer i arealplanen.

Den andre leddet i figuren kan ses på som demokratiargumentet..

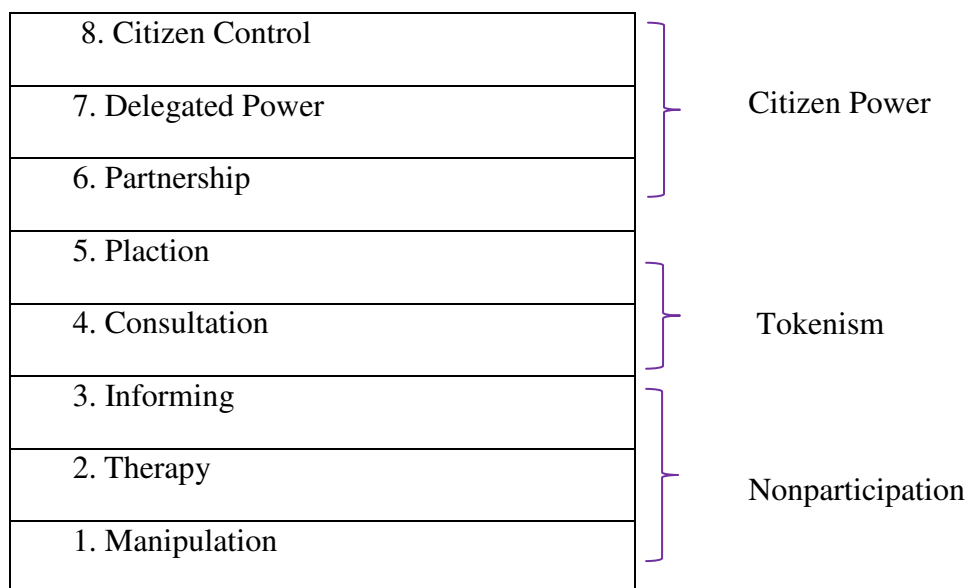
Når det gjelder disse medvirkningsargumentene, så tolker jeg det slik at demokratiargumentet gjelder mest for innbyggere i kommunen hvor planprosessen foregår, og har dermed rett til å bli hørt som innbyggere. Dette kan i andre tilfeller være at personer bosatt i Norge har rett til å bli hørt på og deres syn skal telle likt, men i slike planprosesser som kjøres i kommuner gjelder det først og fremst kommunens innbyggere og alle de som blir berørt av planen som skal høres. I dette tilfellet vil da reindriftsutøvere ofte falle ut av denne kategorien, med mindre planarbeidet er i deres egen kommune hvor de står oppført som innbyggere i folkeregisteret. Reineiere har ofte beiter i flere kommuner, også i kommuner hvor de ikke står

registrert som innbyggere. Men samtidig er alle kommunene lovfestet ved plan og bygningsloven til å ta hensyn til alle berørte parter i prosesser ved å tilrettelegge for medvirkning. Dette for at alle skal høres og likebehandles, også reindriftsutøvere og især på grunn av at de ofte kan være sterkt berørt av planene.

Derimot ser jeg effektivitetsargumentet som en grunn for at reieiere skal medvirke, da deltakelsen kan effektivisere planprosessene. Reindriften har bruksrettigheter, og kan dermed hemme prosessen ved at den blir utsatt på grunn av motstand og innsigelser mot planene, da de ikke har vært med i begynnelsen. Sager (1991) sier at medvirkning fjerner nødvendigvis ikke interessekonflikter, men bidrar til at flest mulige hensyn kan ivaretas. I tillegg sier han at det ved direkte deltakelse et problem at de som er mest ressurssterke, deltar og oftest får gjennomslag for sine interesser. Dette bidrar dermed til representasjonsproblemer, ved at kun de sterke bidrar og deltar mens svakere grupper ikke er med. Dette kan ifølge Sager kan dette unngås ved en tilrettelegging for de svakere grupper, jf. Plan og bygningsloven (Sager 1991: 156). I og med at reinbeitedistriktene også har ulike utfordringer, er det nødvendig med tilrettelegging for deltakelse som tilpasses det øvrige opplegget i kommunen, for å få til en medvirkning fra alle berørte. Innes og Booher (2004) har også listet grunner til medvirkning i planprosesser, det er at medvirkning gir oversikt over innbyggernes behov, lokal kunnskap kommer frem og blir brukt i avgjørelser. Videre har de rettferdighet og likhet som grunner, samt at deltakelse også gir prosessen legitimitet og at det foreligger lovkrav til det. Disse grunnene til Innes og Booher kan tilhøre begge av de to argumentene, *demokrati-* og *effektivitetsargumentene*. Mange av disse punktene vil overlape de to argumentene for medvirkning.

4.2 Grad av medvirkning

I 1969 ble en medvirkningsstige publisert av Sherry Arnstein, som hadde tittelen “ A ladder of Citizen Participation”. Den er laget som stige med forenklet trinn på ulike nivåer av medvirkning i planprosesser. Selv om den er laget for over 40 år siden, så kan den likevel brukes til å forstå dagens planprosesser og medvirkningen av disse.



Figur 8 Medvirkningsstigen (Arnstein 1969)

1. Manipulation

Manipulasjon er nederst, og første trinnet i medvirkningstrappa. Det er nonparticipation, som betyr “ ikke deltakelse”. Her er det kun enveis informasjonsflyt og samt at noe informasjon holdes tilbake (Arnstein 1969). Dette gjøres for å manipulere deltakere, for at de skal gi full støtte til forslaget. Deltakere har ingen deltakelse i dette nivået. Det er ofte slik at deltakere har forventinger om å delta i prosesser ved å stille opp i folkemøter, men møtene fungerer ofte som enveis informasjon fra ekspertene, politikere eller planleggere (Amdam 2011:77)

2. Therapy

Terapi går under «ikke deltakelse», eller «ingen deltakelse». Dette kan så å si klassifiseres i det samme nivået som manipulasjon men her blir deltakere bare informert om hvilke vedtak som allerede er gjort. Det vil si at det ikke er mulig å omgjøre disse, og at en må tilpasse seg etter vedtakene. (Arnstein 1969).

3. Information

Vanligvis er informasjon i form av folkemøter eller brev. Det vil si at det kun er informasjon og enveis kommunikasjon og ingen muligheter for å gi tilbakemeldinger

til planer. Denne kategorien kan også kalles for symbolisme som planleggere eller andre myndigheter må gjennomføre på grunn av lovverket.

4. Konsultasjon

I dette trinnet er deltakelsen som «tokenism», som betyr alibi. Konsultasjon er nesten det samme som informasjon, men ett hakk oppover ved at konsultasjonen kan følges opp. Men likevel er dette også ofte bare noe som må gjennomføres ved at loven krever det. Amdam (2011) mener at dette nivået kommer i samme nivå som informasjon, dersom resultatene i dette nivået ikke blir fulgt opp i en eller annen form.

5. Placation

I nivået placation begynner det å bli litt mere deltakelse, selv om dette ennå er på symbolsk eller alibi nivå. Her kan medvirkningen være for at noen blir valgt til å representere den berørte gruppa i en eller annen styringsgruppe eller komité. I slike grupper kan den faglige og politiske delen være veldig dominerende.

Amdam (2011) skriver at i slike situasjoner er det fare for at representanten kan bli brukt som alibi for den berørte gruppen, og at det i realiteten ikke er noe medvirkning.

6. Partnership

Nettverksorganisasjoner mellom likeverdige partnere. Nå er vi over på «citizen power», og her er det borgere som medvirker. I disse partnerskapene er man gjensidig avhengige av hverandre, og vil jobbe for å finne løsninger til utfordringene.

7. Delegated power

Kan være noen grupper som blir delegert til å ta avgjørelser på vegne av folket, eller en gruppe med interesser. Dette sammenlignes for eksempel med et formannskap i et kommunestyre som får delegert myndighet til å ta avgjørelser i noen saker.

8. Citizen control

Dette er nivået der borgere har kontrollen og makten. Medvirkning eller deltakelse på dette nivået er det nok ingen som har per i dag.

I denne stigen er det klart at jo lengre opp man kommer, dess mer medvirkningskraft. Dette kan ses på som omfordeling av makt, der nederste trinnet er planmyndigheten som har mest

makt, mens på øverste trinnet består av innbyggere som har makt til å definere kunnskap (Arnstein 1969).

Tore Sager (1991:147) har laget en lignende medvirkningstrapp med fem nivåer. Nederste nivå kaller han for *offentlighet*, da all planlegging er offentlig regulert gjennom lov, og med dette nivået sikres det som er lovpålagt. Neste steg er *informasjon*, der informasjon går via aviser, brev, åpne møter og annen kartlegging. I denne fasen kan informasjonsflyten gå begge veier, eller bare en vei. Tredje nivået er *diskusjon*. I dette nivået kan medvirkningen være i form av møter med berørte interessenter eller folkemøter hvor det er mulig å diskutere i plenum. Nest øverste trinnet er *medbestemmelse*. Her kan deltakelsen være at det legges opp til arbeidsmøter hvor berørte interessenter deltar, men at det samtidig er medvirkning som i de foregående nivåene som informasjon og diskusjon. Øverste nivået er *beslutningsrett*. I dette har den berørte interessenten rett til å beslutte hva som skal skje i bestemte saker (Sager 1991:147-148).

Arthur Wøhni (2007) har utredet medvirkning i utvalgte byer i Norge, og har sammenfattet medvirkningsstigen til Arnstein og Sager for å analysere graden av medvirkning. Den modellen er veldig lik Sager, bortsett fra at den ikke er satt opp i stigeform, men er istedenfor liggende med loddrett linje.

Asle Farner (2008:23) har også laget en medvirkningstrapp, den er i sju nivåer. Han har satt *innsyn* som det laveste nivået og *selvstyrt* på det høyeste nivået. Han mener også at poenget ikke er at en skal medvirke på høyeste trappetrinn, men at man på forhånd og innledningsvis blir enige og avtaler i hvilket trappetrinn medvirkningen skal foregå. Dette for å unngå forventingsbrudd og demobilisering.

Disse medvirkningsstigen kan brukes for å se på deltakelsen i en planprosess og deretter kan deltakelsen vurderes i forhold til grad av medvirkning i disse stigen. Det som er viktig, er at kommunen vet hva formålet med medvirkningen er, hvem som er berørt og hva som skal gjøres med innspillene som kommer fra medvirkningen (Farner 2008). Når disse punktene er klare, så kan en vinkle prosessen på medvirkningen i ønsket nivå, og i til ett nivå hvor kommunen oppnår disse kriteriene eller punktene som er bestemt på forhånd. Likeledes er det viktig for deltakere i en prosess vite hva og hvordan prosessen foregår, og hvordan det er mulig for deltakere å medvirke og hva som er mandatet til planleggere. Det er viktig å avklare om det er snakk om medbestemmelse eller er deltakere kun med for å informeres, da disse er ganske langt fra hverandre og vil ha betydning for prosessen. Det er også viktig å avklare

hvilke temaer det faktisk er mulighet å medvirke i, slik at det ikke oppstår forventinger som ikke stemmer med realiteten. Dette må gjøres for å avklare forventningene til prosessen og unngå misforståelser i planleggingsprosesser (Farner 2008).

Hva kan så idealet i en kommunedel planprosess være i forhold til grad av medvirkning? Generelt i én planprosess er det selvsagt fordel at det er bred medvirkning, av ulike grunner som nevnt foran. Men medvirkninga må ikke være slik at en gruppe medvirker slik at det overkjører igjen andre interesser. Det må alltid være en balanse i dette.

Medvirkningsopplegget i plan og bygningsloven er det som dekker minstekravet for medvirkning i planprosesser, tilsvarende de to nederste nivåene i medvirkningstrappen til Sager og de tre nederste stige-trinnene i Arnsteins stige. Den går ut på at berørte parter har fått informasjon om planens oppstart og dens innhold samt mulighet til å gi høringsuttalelse til planforslaget. Selv om loven oppmuntrer til tilrettelegging for aktivt medvirkning, så vil den være begrenset i forhold til dette lovkravet (Falleth og Hanssen 2011:192). Dette gir stort rom for ulike tolkninger til kommunene, og dermed er det enda viktigere å avklare på forhånd hvilket nivå medvirkningen skal være på.

Hvis målet med deltakelsen er at deltakerne skal ha noe å si og tilføre planen gjennom medvirkning, kan medvirkning fra nivå 3 og oppover i Sagers stige være å foretrekke og i Arnsteins medvirkningsstige fra trinn 4 oppover. Medvirkningsstigen til Sager har *diskusjon* på nivå 3, og dette omhandler det å ha møter med grupper eller folkemøter som er åpen for diskusjoner og innspill. Nivå 4 som er *medbestemmelse* i denne stigen, er deltakelsen i form av gruppemøter hvor de berørte deltar. Dette omfatter også alle de nedre nivåene, altså *informasjon* og *diskusjon* i medvirkningsstigen.

Det kan tyde på at nivå 3 i Sagers stige og trinn 4 i Arnstein stige er blitt vanlig i de prosesser hvor reindrifta deltar, da det ofte blir arrangert møter med reinbeitedistrikter. I møtene er det muligheter for å komme med innspill og stille spørsmål til planleggere. Dette nivået er i for seg bra hvis møtet blir organisert godt og innspillene tas med videre i planprosessen, og ikke blir symbolsk møte som kun blir arrangert for å ha gjort det men det i realiteten tas ingen innspill videre med i saksbehandlingen.

For å komme i dybden av sakene og for å få inn mye substans som kan påvirke til at konfliktnivået minimeres, noe som er vanlig i slike prosesser, kan nivå 4 i stigen til Sager benyttes. Nivå 4 er det som kalles *medbestemmelse*. På dette nivået er medvirkninga i form av

arbeidsmøter hvor gruppene kommer med forslag til løsninger. Jeg vurderer det dit hen at denne formen er en form for deltakelse hvor det faktisk er mulig å reelt påvirke planen. *Medbestemmelse* nivået involverer mer enn de nedre stige-trinnene og gir ansvar til berørte interessenter, som igjen fører til mer forpliktelse og eierskap til planen og prosessen. Samtidig vil planen bli basert på lokal kunnskap, som de berørte interessenter har og dette er noe som vil komme til frem i dette trinnet.

I forhold til reindrifta kan slike arbeidsmøter i trinnene *medbestemmelse* eller *partnerskap* bli en utfordring. Det kommer an på hvordan arbeidsmøtene eventuelt blir organisert. Hvis samtlige ledere for eksempel i 3 ulike reinbeitedistrikter i en kommune skal ha et møte hvor de har fått hytteantall som skal fordeles mellom områdene til de ulike reinbeitedistrikter, så kan det oppstå uenigheter og konflikter som gjør at distriktene ikke klarer å enes om ett forslag på fordeling av disse. Slike konflikter kommer av at ingen distrikter vil ha ytterlig utbygging i sine områder, og vil kjempe om å beholde mest mulig arealer fri for utbygginger. Naustdalslid (1991) har i ett eksempel belyst lignende problem, da med grunneiere involvert. Han viser til et eksempel på ett kommuneplansarbeid i Sogndal hvor planleggingen ble overlatt til grunneiere, og der det ble gjennomført med arbeidsgrupper. Dette resulterte i at en av gruppene klarte ikke å komme til enighet. Det var uenighet om hvordan arealene skulle disponeres. Slike utfordringer kan en eventuell felles arbeidsgruppe for reindrift også møte på, og dermed blir medvirkningen i den form ikke optimalt, på grunn av utfordringene og med å finne optimale løsninger som alle kan enes om. Denne metoden kunne kanskje fungert bedre i overordnet planlegging, hvor de politiske målene skal diskuteres. Da er det lettere å være enige om videre utvikling som helhet i kommunen, og ikke konkrete hyttetall som skal fordeles i områdene.

Naustdalslid(1991) sier at hvis medvirkning skal fungere og kunne overlates til deltakere selv, kan det ikke være altfor store interesse motsetninger og uenigheter.

Trinn 5. *plassering* og trinn 6. *partnerskap* i stigen til Arnstein har tilsvarende effekter, selv om trinn 5 fremdeles ikke er så optimal, da det som oftes i dette trinnet velges en som representerer folket i en gruppe og de berørte deltar ikke selv. Mens trinn 6 ligner på medbestemmelse i stigen til Sager hvor aktørene er gjensidig avhenging av hverandre, og må finne løsninger i fellesskap. Dette er nivåer som kan fungere i slike arealplanprosesser, og er kanskje de ideelle nivåene. Disse nivåene dekker de krav som er i pbl. om å ta hensyn og legge til rette for aktiv medvirkning, da spesielt av svake grupper som reineiere kan tilhøre. I disse nivåene er ikke resultatene bestemt på forhånd av kommunen, men vurderes i dialog

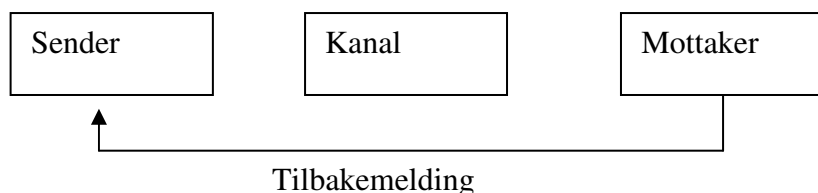
med reineiere. De øverst nivåene i medvirkningsstigen er delegerte maktsituasjoner, hvor kommunestyret eller andre styrer har delegert bestemmelsen til en gruppe. Ingen grupper kan gis beslutningsretten over arealer, fordi en kommune må ta hensyn til alle interesser og borgere, og dermed blir ikke det rett i ett demokratisk perspektiv å legge beslutningene til en gruppe.

4.3 Kommunikasjon

Medvirkning i planprosess må organiseres slik at deltakere kan fremme budskap, synspunkter og meninger om sakene og planene. Med dette er det relevant å gå litt i dybden om kommunikasjon og hvordan dette foregår. Uten kommunikasjon blir det heller ikke medvirkning.

Kommunikasjon defineres slik: *“utveksling av menings- eller betydningsinnhold mellom individer og grupper ved hjelp av et felles system av symboler. Kommunikasjon kan være verbal eller ikke-verbal, og omfatter også kroppsuttrykk, såkalt kroppsspråk”*¹⁹

Nedenfor vises en forenklet figur for kommunikasjonsprosess (Kaufmann og Kaufmann 2008:286).



Figur 9 Kommunikasjonsprossen fritt utformet etter Kaufmann og Kaufmann 2008

Modellen for kommunikasjon viser en sender med budskap og en mottaker. Mellom der er imidlertid flere momenter som budskapet går gjennom. Innkoding betyr at senderen må kode budskapet slik at mottakeren forstår dette og kanal betyr hva som brukes for å formidle budskapet. Det kan være flere måter å gjøre dette på, som via e-post, telefon, brev osv. Dette skal da avkodes hos mottakeren, som gjøres for å forstå budskapet. I budskapet kan det være flere ting som kan oppfattes på andre måter enn det senderen har tenkt, da senderen og mottakeren kan ha ulike oppfatninger på ordene eller budskapets innhold. Mottakeren må forstå språket i budskapet og i tillegg må mottakeren lese kroppsspråket. Om det da er ansikt

¹⁹Kilde: <http://snl.no/kommunikasjon> (besøkt 15.11.12)

til ansikt kommunikasjon, samt at mottakeren også må lese gjennom linjene på budskapet. Tilbakemelding er også viktig i en kommunikasjonsprosess, slik at man oppnår toveis kommunikasjon. Det vil gi mulighet å korrigere på eventuelle feiloppfattelser til mottakeren, slik at man oppnår en felles oppfatning av budskapet.

I en kommunikasjonsituasjon kan det også være støy inn i bildet, som høyt lydnivå som virker forstyrrende. Støy kan også forekomme i form av at det finnes språkforskjeller, konsentrasjonsvansker, og andre forhold i omgivelsene som kan forstyrre kommunikasjonen (Kaufmann og Kaufmann 2008).

Kommunikasjon kan foregå på to måter; *enveiskommunikasjon* og *toveiskommunikasjon*. I planleggingsfasen er det ganske vanlig at kommunikasjonen foregår fra ekspert til publikum. Eksempelvis kan kommunikasjon i kommuneplanprosess gå fra kommunen til folket, da er det enveis kommunikasjon. I denne formen har folket oftest ikke reell mulighet til å medvirke i en prosess. Hvis det derimot er mulig for folket å stille spørsmål og ha synspunktene til planene og argumentere med ekspertene som igjen svarer, har man toveiskommunikasjon. Planlegging hvor makthavere er aktive mens folket er inaktive, er vanlige måter å ivareta medvirkningen i analyse og reformplanleggingsteorier, mens den andre måten er mer brukt i sosial lærings og sosial mobiliseringsteorier (Amdam og Veggland 1998:72-73). Det vil si at i instrumentelle måter å planlegge på, fører ofte kun til enveis kommunikasjon. I medvirkningsstigen er det de nederste trinnene som vanligvis har enveis kommunikasjon. Det vil si de tre nederste trinnene i stigen Arnstein (1969) og de to nederste trinnene i stigen til Sager(1991). I kommunikative planlegging er det lagt opp til at det skal være toveis kommunikasjon, og slik kommunikasjon finnes i medvirkningsstigen til Arnstein fra trinn 4 og oppover, og i stigen til Sager fra trinn 3 og oppover (Kap.4.2).

Kommunikasjon og kultur

I figur 9 overfor ser vi at kommunikasjonsprosessen har flere faktorer som budskapet må gjennom. Med kulturforskjeller mellom sender og mottaker av budskapet, er det faktorer som kan spille inn på forståelsen av budskapet og føre til misforståelser. Aktører med ulik kultur kan ha ulike måter å kommunisere på. Kulturbegrepet er vidt, og er ofte definert med at den innebærer felles normer, verdier og vaner. Eriksen og Sørheim (2009: 45) sier at det som gjør kommunikasjon mellom ulike kulturer mulig, er det personene har lært gjennom erfaringer. Kultur er noe som er ervervet gjennom den bakgrunnen og omgivelsene en person er

oppvokst med. Kommunikasjon mellom personer fra ulike kulturer er mulig, hvis de har lært samme språk. Det må det være grader av felles kultur mellom ulike mennesker, for at det skal kunne kommuniseres og at budskapet forstås. Det at personer til en viss grad har felles språk gjør at de har grad av felles kultur via språket.

Tverrkulturell kommunikasjon kan defineres som kommunikasjon mellom personer i ulike kulturer, med ulik måte å kommunisere på (Fife 2002). For kommunikasjon har de ulike ordene og tegnene mye betydning, og de kan tolkes ulikt. Dermed kan budskap tolkes etter det en har lært, samt at konteksten kan være ulik i de forskjellige situasjonene som også gjør at forståelsen blir deretter. Det kan være uformelle og usagte regler i én kontekst, som den andre parten ikke forstår og derfor kommer ikke budskapet fram til mottakeren slik senderen ønsker. I så fall må slike usagte regler bli eksplisitt før den andre kan prøve å forstå og tolke det.

Et eksempel er et norsk og samisk ordtak, der det i det norske ordtak sies som følger; ” den som tier, samtykker”, mens i samisk tradisjon er det vanlig å si; “ den som tier, samtykker ikke”. I intern samisk rådslagning, eksempelvis i siidagruppen, har det tradisjonelt vært slik at et forslag er lagt bort hvis det ikke har fått en eksplisitt uttrykt tilslutning eller i alle fall en positiv korrigerende eller problematiserende kommentar. Taushet er blitt forstått som mangel på felles utgangspunkt som det er grunnlag for å utvikle videre. Dette er fenomener som planleggere i kommuner med samiskbefolkning eller interessenter må være bevisst på, ettersom dette er usagte tradisjoner som forteller om kommunikasjonsmåter.

Det er være ulike måter å kommunisere på i spesielle situasjoner, som i ett møterom. Einar Bergland (1998) skriver at det er forskjellige former for kommunikasjon ut fra hvilken arbeidsbakgrunn personene har. Primærnæringer og de fra mer akademiske yrker som jurister, offentlige ansatte etc. har ulike måter å kommunisere på. I kommunikasjon er det slik at arbeidshandlinger følger talehandling og kan skape flere arenaer, som har forskjellige handlingsmønstre (Bergland 1998). Landskapet eller terrenget i reinbeitedistriktet er hovedarena for reineiere, møterom blir et helt annet og kanskje ukjent arena. Der har for eksempel offentlig ansatte sitt arena, da de i større grad har møter i sitt virke.

I språkhandlinger skal man bruke ord for å markere seg sosialt ved å vinne diskusjoner med ord, mens i arbeidshandlinger blir kommunikasjonen det motsatte. Det er to forskjellige måter å kommunisere på, i de to forskjellige arenaene (Bergland 1998).

Når reineiere da kommer inn i et møterom, så er det som å flytte til en helt annen verden. Derfor blir det utfordringer ved at hovedformen for kommunikasjon for reineiere er

arbeidshandlinger ut i felt, mens talehandlinger er det som brukes i et møterom. Wenche Brenna sier at å flytte mellom arenaene som har samme type handling, er lettere. For eksempel kan de som i større grad har talehandlinger i sitt virke, lettere flytte mellom arenaer hvor talehandlinger er en dominerende kommunikasjonsform (Brenna 2005:339). Bourdieu snakker om fysiske og abstrakte rom, dette har Sveen brukt for å forklare skillet mellom reineieres rom i landskapet og i offentlige systemer (Bourdieu 1977 jf. Sveen 2003:5). Det abstrakte rommet er for eksempel et møterom hvor en blir kjent med landskapet gjennom kart, mens i det praktiske rommet blir man kjent med landskapet gjennom aktiviteter hvor man deltar fysisk i landskapet.

Det er mange kommunikasjonsbarrierer for en som aldri vil kunne språket fullverdig og bruke det riktig i situasjoner som er definert som norske (Eriksen og Sørheim 2009). Bergland skriver at ikke-verbal kommunikasjon kan på samme måte som verbale handlinger fungere som kommunikasjon. Ikke-verbal kommunikasjon er også sterkere knyttet til en bestemt arena (Bergland 1998). Derfor kan reineiere ha utfordringer med å fortelle om sitt bruk i arena hvor det verbale er hovedkommunikasjonsformen. I tillegg er det den verbale kommunikasjonen i reindrifta det samiske språket, med mange reindriftsord som ikke kan oversettes direkte til norske ord. Dette kan skape utfordringer til å forklare sakene så nyansert og forståelig som mulig.

Samer som er født og oppvokst i Norge, og mange i reindrifta har lært seg å kommunisere bra i mange kontekster. Likevel vil det i mange tilfeller være misforståelser i kommunikasjonen, ikke bare fra norske til samiske, men også motsatt vei. For i kommunikasjon er det slik at: ” *Språkbeherskelse dreier seg med andre ord ikke bare om å lære seg uttale, grammatikk og ordforråd, det dreier seg i høy grad om å mestre en hel livsverden* ” (Eriksen og Sørheim 2009:129). Det kan være vanskelig i noen kontekster å forstå hverandre, for i mange tilfeller er livsverden som partene kommuniserer i, veldig ulike fra sitt eget livsverden.

Livsverden er den kulturelle bakgrunnen som man forstår verden på, og som vanligvis tas for gitt av personer. Livsverden kan defineres som bakgrunnen samt erfaringene til en person. Kommunikasjon skjer med grunnlag i livsverden, og livsverden er igjen et produkt av kommunikatív handling (Habermas 1987). Dette betyr da at livsverden kan endres ved kommunikasjon med andre, fordi en kan lære fra andres livsverden, og dermed se saker i flere perspektiver.

Reindrifta kan defineres som én livsstil med en egen livsverden. Å jobbe i felt med reinen er reineiers livsverden, mens møter med andre arenaer kan forandre reineieres livsverden. Det vil si at livsverden ikke er statisk og absolutt, men endres når mennesker møtes i ulike arenaer, som er ulikt sitt livsverden.

Livsverden til reineiere inneholder mye taus kunnskap, og kommunikasjon i kommunikative handlinger vil kunne få dette frem. For kommunikativ handling vil bygge bro mellom livsverdenet og systemet, som bidrar til at det dannes en felles forståelse for sakene.

Kalstad(1999) skriver at livsverden vil bli forstyrret av politisk og økonomisk krav, og at det i slike tilfeller kolliderer livsverdens rasjonalitet med rasjonalitet fra systemet. Det vil si politiske og økonomisk mål styrer systemets rasjonalitet, eller her forstått som kommunens tenkemåte. Rasjonalitet forstås her det som blir riktig tenkemåte for enhver.

Denne kollisjonen blir smertefull for tradisjonelle samfunn. Det som er rasjonelt for systemet er ulikt det som er rasjonelt i reindrifta: ” *rasjonelle for reindrifta blir å balansere flere hensyn, og fravær av slik balanse vil ikke være reindriftrasjonelt*” (Kalstad 1999:61). Derfor kan det være vanskelig å kommunisere for personer i ulike livsverden. Dette kan løses ved kommunikative handlinger ved at aktørene får forståelse av hverandres tenkemåter.

I tillegg til de språklige, vil det være ikke-språklige fenomener som en ikke kjenner seg igjen i, og dermed forstås de ikke eller gir ingen mening og sammenheng. Slike tegn må tolkes i ett kulturelt perspektiv for å kunne forstå hva de betyr. En person vil alltid tolke tegn etter det en har lært, og hva en selv assosierer disse med. Når slike ikke – språklige fenomener spiller så stor rolle, vil det ikke alltid være hensiktsmessig å bruke tolk, for det kan skape mange misforståelser. I mange tilfeller kan det opprinnelige budskapet gå tapt når budskapet ikke ses i sammenheng med konteksten den kommer i (Eriksen og Sørheim:131).

I planlegging er kunnskap om kulturen avgjørende for å kunne motta budskapet fullstendig.

”*En trygg kommunikasjon betinger kjennskap til en annen parts ståsted og kulturkompetanse. Da kan man komme inn i den livsverden som til enhver tid gjelder, og kommunisere ut fra det*” (Brenna 2005:342).

Det er viktig å kunne motta og forstå budskapet riktig, hvis det skal ha hensikt i medvirkningssammenheng.

4.4 Planlegging

Medvirkning handler om at personer som blir berørt av en plan, får delta i en planprosess. For å tilrettelegge at berørte parter deltar, må prosesser planlegges slik at det gir muligheter for en reell medvirkning.

Planlegging er å knytte sammen kunnskap og handling. Samfunnsplanlegging er planlegging i samfunnet. Dette er noe annet enn planlegging i organisasjoner. Med planlegging forsøker vi å forme og styre utvikling, og planlegging vil alltid ha fokus på framtiden. Men også fortid og nåtiden spiller en vesentlig rolle i planleggingen fordi dette kan si noe om hva en vil, og kanskje ikke vil (Amdam og Vegglund 1998). For å planlegge samfunnet, må det være legitimitet til stede for å få handling. Amdam(2005:29) sier at:

“... planlegging, som alle andre forsøk på styring og koordinering, er ein møtestad mellom instrumentell og kommunikativ makt i det som ein kan kalle politisk legitimerende prosessar”.

En kan klare å få dette til ved legitimitet gjennom lover og vedtak i de institusjoner dette er mulig. Derfor er det kanskje lettere å legitimere planlegging i organisasjoner, fordi de har rammer som må følges, gjennom lover og vedtak. Mens i samfunnet må en i større grad skape legitimiteten gjennom prosesser hvor de ulike interessene deltar.

Arealplanleggingen, som jeg primært studerer i denne oppgaven, kan kalles for allokerende planlegging. Det er nasjonal og sentral fordeling av knappe samfunnsressurser til samfunnets beste, i denne oppgaven handler det om fordeling av arealer innenfor en kommune.

Spørsmålet i en slik fordeling blir hvem som har makten til å foreta en slik fordeling, og hvem bør definere hva som er fornuftig fordeling av arealene (Amdam og Vegglund 2011:107).

Arealplanen er et dokument og resultat av overordnet kommunal arealplanlegging.

Arealplanen er varig og kan ikke “tolkes” vidt. Arealplanlegging er eksklusivt, det vil si at den kan gjøre fordel på en type bruk fremfor andre. Dermed må arealplanene ha større legitimitet en annen planlegging (Næss og Saglie 1999).

I planleggingsteorien er det vanlig å skille mellom to retninger, *instrumentell* og *kommunikativ*. I planlegging handler det om to måter å knytte sammen kunnskap og handling. (Friedmann 1987).

4.4.1 Instrumentell og kommunikativ planlegging

Instrumentell form for å planlegge har vært dominerende ganske lenge, men i senere tid har den kommunikative formen fått mer plass. I følge Kleven (2011) fikk den kommunikative

vendingen status som ett nytt paradigme gjennom 1990 årene.

Instrumentelle måten å planlegge på har rasjonell tenkemåte, det vil si hva som er rasjonelt i forhold til formål og resultat. Denne formen for planlegging skal kunne evalueres ved å måle om målet er nådd. Videre er kjennetegnet i instrumentell planlegging at det er planleggeren som er i spissen. Det er planleggeren som har kunnskapen og dette skal da føre til handling. Planleggeren må ha full oversikt over nå situasjonen for å utøve denne formen for planlegging. Det skal være klare mål, og planleggeren skal finne alle alternativene som oppfyller målet og velge det alternativet som har konsekvenser som oppfyller målet best. Det forutsetter at aktørene er enige om målet. Videre kan en si at kommunikasjonen er veldig enveis, at det er planleggeren som gir informasjon om det som er planlagt (Amdam og Veggland 1998).

I kommunikativt planlegging er det viktig at det er dialogen som er kunnskapsbringende. Habermas sin diskursteoretiske deliberative demokrati modell som er en mellomform for den liberale og den republikanske tradisjonen, og er tilpasset seg til vårt moderne samfunn. Det er idealet om at diskursen skal være begrunningstvang, fri, saklig og maktutjevnet (Habermas 1987). Senere har flere andre planteoretikere som blant annet Patsy Healey videreført Habermas teori om kommunikativ rasjonalitet, uten at jeg her skal gi grundigere innføring av hennes teori.

Kommunikativ rasjonalitet baseres på verdirasjonell tenking, det vil si at det er forskjellige verdier til de ulike aktørene som er gjeldende. I dialogen skal viktige aktører være representert, og de må være legitime i representasjonen. Aktørene som deltar skal være like kompetente og ha all tilgang til informasjon. Alle argumenter som kommer fram skal inneholde sannheten og blir de møtt med en bedre argument, må aktørene kunne skifte oppfatning og innrømme feil. Alle skal være interessert i å komme til løsning og enighet, ellers er det vanskelig å få til dialogen. Det må ikke være altfor stramme tidsplaner, for i denne formen for samling av kunnskap, trengs modning. Planleggingen må være så fritt at den må kunne reguleres underveis, alt ettersom hvordan fremgangen er. Kommunikativ planlegging ser kunnskap som én integrert del i handling og dermed vektlegges læring gjennom praksis. Makt er også ett viktig moment i planlegging, og for å få til handling må en selvsagt ha makt til å gjennomføre dette. I kommunikative prosesser kan man få makt til å gjennomføre ting gjennom deltakelse og involvering. Derfor er det viktig med involvering. En kan si at i verdiradikale teorier skjer endringen over lengre tid, mens verdikonservative teorier har som mål at endringer skjer gjennom små prosjekter eller i avgrenset tidspunkter.

Det kan snakkes om prosess og prosjektplanlegging (Amdam og Vegglund 1998).

Friedmann (1987) har delt samfunnsplanlegging i fire tradisjoner for å planlegge, som omhandler hvordan kunnskap knyttes til handling. Dette har Amdam og Vegglund(1998) systematisert og satt i tabell. Disse modellene kombineres ofte i planleggingen.

KNOWLEDGE TO ACTION Kunnskap for handling	CONSERVATIVE Verdikonservativ	RADICAL Verdiradikal
IN SOCIETAL GUIDANCE i samfunnstyring	POLYCY ANALYSIS Analyse for politikk utforming	SOCIAL REFORM Reformvirksomhet, småskrittsprosesser
IN SOCIAL TRANSFORMATION i samfunnsomdanning	SOCIAL LEARNING Læring gjennom medvirking-samfunnslæring	SOCIAL MOBILIZATION Sosial mobilisering

Tabell 1 Planleggingsteorier (Fridmann 1987 i Amdam og Veggeland 1998)

Uten å gå altfor detaljert inn i disse ulike måtene å planlegge på, så er de to øverste i tabellen instrumentelle måter å planlegge på og de to nederste kommunikative måter.

Analysetradisjonen handler i hovedsak om å analysere og kalkulere fram til løsningen til konkrete problemstillinger. Planleggeren er nøytral i planleggingen og det veldig over ifra og ned planlegging, fra planlegger til folket.

Sosial reform er mer mot prosessorientert planlegging. Her er det mer avgrenset kalkyle og skrittvis planlegging for å se hva som fungerer og ikke fungerer. I disse to nevnte formene, hentes informasjonen til planene ofte fra dokumenter og fra offentlige institusjoner som sektormyndigheter. I disse to formene har man makt til å kontrollere gjennomføringa.

Medvirkningen her fungerer ofte slik at planleggeren kommer med ferdige planer som settes ut på høring og offentlig ettersyn, der innspillene enten tas til følge eller ikke. Den typen deltakelse tilsvarer de nederste trinnene i medvirkningsstigen, som er *offentlighet* og *informasjonstrinnene* (Kap 4.2).

Det som her betegnes som kommunikative tradisjoner å planlegge på, er sosial læring og sosial mobilisering. I sosial læring kommer kunnskapen ved dialog, og med deltakelse av mange aktører. Men det finnes grunnleggende verdier og normer som ikke kan endres av deltakere. I denne prosessen er det ikke så klart om hvordan man skal arbeide og hva man skal oppnå. Derfor trengs kunnskapen til handlingen som kommer via diskusjon som vil fremkalle læring (Amdam og Veggeland 1998). Grad av deltakelse i læringstradisjonene kan kanskje betegnes til å være opptil diskusjons- (Sager 1991) og konsultasjonsnivå (Arnstein 1969). For her kan deltakere påvirke resultatet, men ikke beslutningen. I dette vil en prøve å avgrense planleggingen til ett tidsrom eller en oppgave, altså planprosessen vil bli avgrenset mot ting som aktørene kan gjøre noe med i dette tidsrommet. Dermed utelukker man saker som aktørene ikke kan gjøre noe med i dette tidsrommet (Higdem 2007 jf. Amdam og Veggeland 2011:35). I læringstradisjonene er det rom for subjektivitet og enkeltilfeller, og derfor kan oppfatninger og rasjonalitetsgrunner drøftes (Kalstad 1999). Videre skriver Kalstad at en slik form for planlegging er egnet når planleggere som er fra annet kultur enn reineierne, skal møte reineiere. Da problematiseres kunnskapsgrunnlaget, som gir en sjanse til reineiere for å delta med eget kunnskapsgrunnlag (1999:74).

En spesiell form for deltakelses planlegging i dette nivået, er advokatplanlegging. I deltakelsesplanleggingen er det vanlig at meningene og synspunktene til alle grupper kommer frem, men makthaveren utarbeider planen. Det er vanskelig for andre å fremme planer som er like gode, som de som er utarbeidet av kommunen. I dette kommer da advokatplanleggeren inn, da den kan engasjeres til å planlegge for de som blir den svake parten i planprosessen, slik at partene blir mer likestilte i planleggingen. I denne typen planlegging er det ofte i alle fall to grupper, en som er for og som er imot en sak, og med denne typen planleggingen har man akseptert at det er konflikter. Da har man et beslutningsorgan, som kan være den som tar imot argumentene fra begge gruppene og tar en avgjørelse (Amdam og Veggeland 1998:160). I planlegging som har svake organiserte interesser, som samer og reindriftsutøvere, kunne slik planleggingstype vært løsningen. Dette fordi de ofte blir den svake parten i en planprosess, da de ikke har kjennskap til lover og regler. I planarbeid med konflikter og i situasjoner hvor det skal diskuteres frem til løsninger som alle kan leve med, så vil den svake parten være svak i argumentasjonen. Derfor kan en advokatplanlegger være løsning i slik planlegging. Men samtidig kan dette også ha ulemper, som for eksempel at "advokatplanleggeren" ikke har grunnforståelsen og ikke klarer og "eie" utfordringene til den gruppen som representeres. Så derfor er heller ikke denne formen alltid like godt egnet.

Den siste planteori tradisjonen er mobilisering, og er som navnet sier mobilisering av "folket". Her er det folket som er med på å planlegge, og da blir det neden fra folket og opp til systemet eller kommunen. Det er to veis kommunikasjon, og kan ofte være motpolitikk for ett eller annet i samfunnet (Friedmann 1987). Dette har man ofte sett i mange små lokalsamfunn, at grupper aksjonerer for å oppnå noe som de mener er viktig. Disse kan føre til endring, en endring som begynner nedenifra folket og som går opp til beslutningstakere som til slutt endrer dette på bakgrunn av argumentasjonene til gruppen. Her er det snakk om grad av *medbestemmelse* (Sager 1991) og *partnerskap* (Arnstein 1969) i deltakelsen fordi her er det folket som bestemmer (Kap.4.2).

I de to tradisjonene innen kommunikativ retning blir medvirkningen i en form for diskusjoner og dialog mellom aktørene hvor de kommer frem til en felles forståelse. I dette er det ikke ferdige planer som det skal gis innspill til, men at befolkningen er medvirkende helt fra startfasen.

Kompleksitet

Amdam og Veggland(2011) har brukt kompleksitet for å gruppere planleggingsteoriene. I planleggingssituasjoner med lite kompleksitet, altså avgrenset og ganske klare mål, er det analysesituasjonen og forhandlingssituasjonene som brukes for å løse dette. Disse kan sammenlignes med analyse og sosial læringsteori i tabellen overfor.

I situasjoner med stort kompleksitet, mange saksfelt, aktører og uklare mål, vil man ha mest nytte av å bruke reformsituasjonen og mobiliseringssituasjonen. Disse kan sammenlignes med sosial reform og sosial mobilisering. Videre sier dem at i instrumentelle planlegging vil man forsøke å redusere kompleksene til disse er noe håndterbart, og i dette legges det vekt på saken, altså substans. Mens i kommunikative tilnærming vektlegges aktørene og prosessene dem i mellom. Som regel er arealplanlegging i ett overordnet nivå med mange aktører, og mange ulike interesser som kan føre til konflikter. Da kan dette defineres som at det er en situasjon med stort kompleksitet. I tillegg blir kompleksiteten enda større når det er aktører med ulik kulturbakgrunn, som kan skape kommunikasjonsutfordringer. I planprosesser hvor reindrifta er involvert, kan det ofte være mange ulike aktører. De kan være uenige i målet, og ofte så finnes det ikke objektiv kunnskap om årsak og virkning. Det er da en kompleks situasjon, og ifølge Christensen(1985 jf. Amdam og Veggland 2011) kan en kompleks situasjon gjøres mindre kompleks på to måter. Med den instrumentelle måten kan planleggingen fokusere på å finne årsaker og virkningen i ulike alternative situasjoner. I den kommunikative måten kan komplekse situasjoner håndteres ved at alle blir enige gjennom

argumentasjon om mål og handlinger. I følge Amdam og Veggland (2011) er den kommunikative tilnærmingen den største utfordringen i komplekse saker. For det er mye enklere å ha åpen dialog og forhandlinger i avgrensede saker med avgrensede interesser, det som er kalt sosial læring.

I kommuner hvor målet er å øke utbyggingene, er dette mål som reindrifta er uenig i da de taper reinbeitearealer med utbyggingene. Økningen av utbygginger er i stor grad et politisk mål for kommunene, og må da tas i de politiske prosessene som i en planstrategi. Som for eksempel kan det være uenighet om antall hytter som planlegges i et reinbeitedistrikt, samt at det vil være manglende kunnskap om årsak og virkning angående disse utbyggingene. Det finnes ikke dokumenterte kunnskaper om hva som skjer når det bygges hytter i de ulike beiteområdene innenfor et distrikt. Kunnskapen må da komme gjennom argumentasjon og dialog, ved at partene diskuterer frem til en situasjon som alle kan leve med. Dette er den beste måten å løse slike situasjoner i planleggingen, fordi i tilfeller hvor det ikke finnes håndfaste og objektive kunnskaper eller fasiter å vise til, må planleggingen baseres på argumentasjoner fra ulike aktører. Selv om ingen av aktørene kan med sikkerhet si hva konsekvensene blir fordi ingen vet hva som kommer til å skje i fremtiden, gir dette i alle fall en involvering av de berørte. Det vil gi legitimiteten i planleggingen ved involvering alle berørte aktørene under prosesser og beslutninger. Selv om ingen blir helt fornøyd uansett, så kan man i alle fall gjennom dialog komme frem til en løsning som alle kan leve med. Når alt kommer til alt, så vil kommunene planlegge slik at det er til beste for alle, selv om ingen blir helt fornøyd.

Kombinasjon av de to ulike retningene

Stort sett all planlegging inneholder begge retninger i forskjellige faser, og slik må det være. Den kommunikative måten å planlegge på, kan for eksempel brukes i begynnelsen av en planprosess. Da får alle berørte aktører diskutere om målene i planen, som igjen som nevnt fører til en håndterbar situasjon ved at synspunkter og eventuelle konflikter blir belyst tidlig. Senere når planene skal iverksettes, er det naturlig å bruke den instrumentelle måten å planlegge på. I denne fasen har det allerede i tidligere fase vært medvirkning, og det vil som oftest være mindre komplekst situasjon. Reguleringsplaner kan planlegges instrumentelt hvis kommunen først har gjennomført en god og åpen prosess, i overordnet planleggingen i forbindelse med arealplanprosessen. Hvis det ikke har vært gjennomført god og ordentlig prosess i overordnede planleggingen, kan dette skape problemer når områder skal reguleres. Det kan være her reindriften og andre interesser kan medvirke igjen, og i verste fall sette

stopper for reguleringsplanene. Det er også viktig at det har vært medvirkende prosesser i planstrategien og samfunnsdelsplanen, som er de politiske og overordnede planene for arealplanen. Hvis det ikke har vært gode prosesser på det nivået i forhold til avklaring av mål, så kan det bli diskusjon om målene i arealplansprosessen og som vil hemme prosessen med å finne konkrete tiltak og løsninger. Derfor er det viktig med god prosess på de overordnede planene, for det igjen skaper lettere og enklere prosesser når de underordnede planene skal planlegges og iverksettes.

De ideelle kravene til prosessen og metodene i kommunikativ planlegging, er nesten umulige å gjennomføre i praksis. Det finnes ikke oppskrifter på hvordan en skal arbeide i bestemte situasjoner, slik som det kanskje finnes i større grad på den instrumentelle planleggingen. Men også den ideelle instrumentelle planleggingen er umulig i praksis, i følge Amdam og Veggland (2011), for også her trengs metoder for å utføre planleggingen så nært idealet som mulig (Amdam og Veggland 2011:176). Det er flere internasjonale teoretikere som har kritisert at den kommunikative vendingen er veldig urealistisk når man ser bort fra makt i planlegging, dette gjelder blant annet Flyberg. Flyberg(2003) mener at alt er gjennomsyret av makt, og at dette ikke er noe som en kan se bort ifra i planleggingen. Selv om planprosesser er kommunikative, kan ikke makt settes til side, for aktørene vil alltid fremme sine egne interesser. I Norge er det også flere som har omtalt dette. Kleven (2011) skriver at Vike og Hagen har i tidsskriftet «Plan» vært kritiske om idealet om konsensus er dilemma, synspunkter han selv deler. Disse synspunktene er kritiske til den kommunikative vendingen, da den ikke tar hensyn til de institusjonelle og konstitusjonelle omgivelsene. At det er naivt og urealistisk å se bort fra makt i planleggingen, og at medvirkningsprosesser blir sporadiske og urealistiske. Han mener at lokaldemokratiet ikke opprettholdes av konsensus, men av konflikter og dermed så må planleggingen bestå av noen deler, og ikke alt (Vike 2001 jf. Kleven 2011:384). Den andre kritikeren Kleven (2011) har tatt for seg er Aksel Hagen, som også sier at det politiske fører til at konsensus ikke er realistisk. I stedet må det aksepteres at aktører deltar med ulike virkelighetsforståelser, kunnskap og virkelighet.

Interessekonflikter vil skape løsninger og handling, hvis det hadde vært krav om konsensus ville disse interessekonfliktene vært undertrykt. Dialogen må ha som mål å finne løsninger som oppfattes som fungerende og rimelige, selv om alle ikke er fornøyde. Og at det må være legitimt å kjempe for sine egne interesser i slike saker (Hagen 2008 jf. Kleven 2011:385). Med dette menes at idealet om konsensus; det at alle blir enige, er umulig å etterstrebe.

Hvis jeg skal vurdere disse idealene i forhold til reindriften som næring, så ser jeg at det kan være vanskelig å etterstrebe gjennomføring av ideelle planleggingsmetoder. Slik er det i hovedsak i all planlegging. I kommunikativ planlegging skal aktørene i dialogene ha maktlikevekt. Slike næringer som reindrift har ikke reel makt, og da blir det ikke i realiteten maktlikevekt i prosesser. Planleggingsprosesser kan ikke tas ut av den konteksten som prosessen er i, og dermed kan en ikke unngå det som er realiteten. Likevel vil det være fordelene at prosesser har kommunikative vending, som nevnt overfor så er det flere momenter som blir bedre belyst ved åpne prosesser med dialog. I planlegging hvor reindriften er involvert kan det ofte være komplekse situasjoner, som har manglende kunnskap om årsak og virkning samt uenighet om mål i prosesser. Slike situasjoner løses best med kommunikative metoder fordi det skaper blant annet felles læring og oppgaveløsning. Det er slik at i situasjoner hvor det ikke er optimale løsninger og i stedet for å jobbe for å finne slike, så kan aktørene i felleskap forbedre situasjonen slik den er (Innes og Boorer 2004).

Reinbeitedistrikter har spisskompetanse om eget reinbeiteområde, men det er lite som finnes i skriftlige kilder. Kunnskapene har dog overlevd og er ervervet gjennom generasjoner (Joks 2000). Denne kunnskapen kan kalles "taus kunnskap", det at man kan ikke forklare det verbalt, men man bare vet det fordi man har lært det gjennom erfaringer (Krogh et. al 2005). Taus kunnskap kan nyttes bedre i kommunikative prosesser enn i den instrumentelle prosessen, da denne kunnskapen kommer best frem ved dialog mellom aktørene. Dette kan igjen føre til bedre beslutningsgrunnlag. Det er ønskelig for alle at beslutningene er så gode så mulig, og tar hensyn til flest mulig i bedre utnyttelse av områdene. Dermed så vil de kommunikative prosessene være å foretrekke, selv om idealet er vanskelig å etterstrebe.

4.4.2 Planlegging etter aktørene og konflikter

Amdam (2011:75) sier at deltakelse i prosesser skaper forventinger om å påvirke resultatet, og at deltakelse kan føre til at deltakende føler mer forpliktet og kanskje ønsker å delta i andre prosesser senere. Studien til Myrvold, Skålnes og Winsvold (2004 jf Amdam 2011:75) viser at økt deltakelse ikke betyr at de som deltar har større tiltro til lokalpolitikken. Tvert imot er det ofte slik at de som deltar er misfornøyde med politiske avgjørelser og dermed vil forsøke å påvirke ved å delta når de føler at de ikke blir hørt. Videre sier de at rollene til borgere og politikere er i endring, og at det nå er ønske om at politikere skal være kanalene for

innbyggernes ønsker og behov, som er det viktigste. Innbyggere kjemper for interessene sine overfor kommunen og lokalpolitikere, og dermed ligger de nærmere brukerrollen enn borgerrollen.

For reindrifta sin del er brukerrollen sentral, da de ikke er offisielt “borgere” i Alta kommune, selv om de har bosted der halve året. De er brukere av ressurser som er i kommunen, og vil kjempe og verne sine egne interesser. Ivar Lie (2009) har studert arealplanprosesser, hyttebygging og reindriftas deltakelse i kommuneplaner. Han sier at reindriften generelt har ett problem med legitimiteten i de fleste kommuner, da de ikke er innbyggere i alle kommuner hvor de har beiter. De blir sett på som om de bare er innom kommunen og bruker beiter der. Da er det vanskelig å få legitimiteten og oppnå en god relasjon til alle kommunene. Men likevel må alle kommuner, enten de vil eller ikke, ta hensyn til reindrifta som er i området. Dette er regulert i lovverket, og med bruksrettighetene til reindriften så har det litt større vern enn for eksempel friluftsinnteresser. De deltar i prosesser av den grunn at planene berører bruken til distriktet sitt, og vil dermed være med på å forme og minimere konsekvensene for distriktet sitt.

For å møte de ulike deltakere i planprosessene, må planleggingen tilpasses ulike typer grupper og situasjoner. Ideale modeller må tilpasses, ettersom de ikke er generaliserte modeller som kan brukes i alle situasjoner. Roar Amdam har etter sine erfaringer laget én typologimodell av eksempel på aktører, som forklarer de ulike måtene å være deltakere på (Amdam 2011:78)

	Svakt deltakende engasjement	Sterkt deltakende engasjement
Lav forplikting	Observatørene Uviss Skjult konflikt	Motstandere Åpen konflikt Dominans, Overkjøring?
Høy forplikting	Medløpere Godtar Dominans, Avhengighet?	Pådrivere Motivasjon Ingen konflikt (?)

Tabell 2 Typologimodell av aktørene (Amdam 2011:78)

Han understreker at denne tabellen ikke kan sies å være entydig, og det er ikke forsket nærmere på hvor ofte disse oppstår og i hvilke sammenhenger. Men at disse kan likevel gi en

pekepinn over de ulike aktørene.

Pådrivere er de som deltar engasjert og forplikter seg mye. De er veldig aktive og kan noen ganger ha lyst til å overta prosessen. Dette kan løses ved å ta en avklaring på roller. Denne typen deltakere er ikke noe stort problem for prosesslederen.

Medløpere er heller ikke noe problem, de er med og forplikter seg. De er ikke så engasjert og trenger da kanskje ofte bistand til å få frem sine behov og ønsker, slik at de ikke overkjører av andre. Observatørene er den gruppen som er den vanskeligste gruppen for en prosessleder. De er med i møtene, men er verken engasjert og forplikter seg ikke til noe. De kan holde motstand skjult og komme med det senere i prosessen, som igjen kan skape problemer for prosesslederen. Da er åpne motstandere enklere å ha med å gjøre, da man vet hvor denne gruppen står og kan planlegge etter det. De er med i møtene og er veldig engasjerte. De vil ikke forplikte seg, og er den gruppen som prosesslederen bruker mest tid på, da de har synlig motstand (Amdam 2011:78-79).

Jeg tror at reineiere ofte er motstandere. Dette vet man fra før av at det er slik det er i arealplanlegginga hvor det er snakk om naturressurser som berører dem. Disse ressursene er viktige for reindrifta, og det er åpenhet rundt dette. Motstandere er i følge denne typologien motstand mot endring basert på flere ting som blant annet frykt for det ukjente, tap av identitet, brudd på psykologisk kontakt, sosial bånd blir brutt og utsikt til personlig tap i fremtiden. I en arealplanprosess kan det være mange årsaker til at reineiere blir motstandere i prosessen. Jeg tror først og fremst at det er utsikt til personlig tap i fremtiden, som følge at med flere utbygginger så blir det mindre reinbeitearealer som igjen fører til at flokkene må reduseres. Det kan også være andre ting, på lengre sikt som blant annet tap av identitet.

Selv om denne typologien kanskje ikke er direkte rettet mot aktører i arealplanlegging, så syns jeg at den kan brukes. I arealplanprosess vil en kommune ofte satse på utvikling i en eller annen form som igjen fører til at arealene må fordeles. Dette kan ofte føre til at primærnæringene er negative til innskrenking av deres arealer, på grunn av at det igjen vil føre til bremsing av veksten til egen næring som er avhengig av arealer. Dermed blir de som oftest åpne motstandere i slike prosesser. Planleggeren kan for eksempel prøve å få reineierne til forplikte seg mer i prosessen. Dette kan gjøres ved at planleggeren prøver å få aktørene til å forplikte seg, ved at det legges til rette for at de kan komme med løsninger som reindriftsutøvere mener er akseptable.

Eller så kan kommunene søke å minimere den konflikten, etter hvilke grunner gruppen er motstandere. Sager (1991:158) sier at det finnes flere type konflikter, som interessekonflikter, verdikonflikter, forholdskonflikter og datakonflikter. Interessekonflikt betegnes når det er ulike interesser til resultatet. Ulike mål og ulike interesser til hva prosessen skal føre til, såkalt fysiske og økonomiske faktorer. Dette kan være en produktiv konflikt, ved at interessene avdekkes slik at en kan se at det er saklig og rimelig grunn til uenigheten. Det gir godt utgangspunkt til forhandling.

Verdikonflikt er en mellomform, og handler om det immaterielle som verdigrunnlag til handlinger og livsstil. Verdier og normer kan være så ulike at det kan være vanskelig å vise toleranse for hverandre, fordi verdier kan være ulike. Gjensidig toleranse og innlevelse er viktige faktor for å holde dialogen saklig. Forholdskonflikt er en uproduktiv konflikt der konflikten preges av aktørenes negative bilde av hverandre, og at det blir selve kjernen i konflikten. Én av mellomformene for konflikten er datakonflikt, som går ut på at aktørene ikke blir enige om dataene og dens tolking. Disse to sistnevnte er uproduktive, fordi en ikke tar bryet med å sjekke sannheten, og har negative tolkninger som fører til lettvinne løsninger.

Videre skriver Sager (1991) at disse kan løses på ulike måter, informasjon og samtaler kan løse datakonflikter, mens interessekonflikter kan løses med kompensasjon og en mer forseggjort planlegging. Selv om medvirkning ikke vil kunne fjerne interessekonflikter, men kan føre til at mest mulig hensyn tas og føre til at gruppene kan akseptere situasjonen. Verdikonflikter kan kanskje løses med langsiktig opplysningsprosjekt som fører til holdningsendringer. Forholdskonflikter kan løses ved hjelp av en uavhengig tredje part som leder prosessen, og prøver å få aktørene til å få et mer balansert bilde av hverandre. Fundamentet i konflikter er ulike mål og opphør av samhandling og kommunikasjon. Som igjen fører til overdrevet negative bilder av hverandre. For å redusere konflikt, kan man nedtone snakket om målene og i stedet diskuterer konkrete saker, samt at kommunikasjonen må opptas (Sager 1991).

Hvis planlegger i planleggingen møter på aktører som er motstandere, så kan man først avdekke hva som er problemet og legge strategien deretter. Det er jo som oftest interessekonflikter i arealplanprosesser, hvor alle aktørene søker å øke sine ”vinningsjanser”, ved å få gjennom sine interesser. Dette kan løses ved å legge opp til en mer deltakende medvirkningsprosess, og hvor aktørene kan ha muligheter for kompensasjoner for det de eventuelt må gi. Reinbeitedistrikter får som oftest ikke kompensasjoner som tilsvarer

arealene de mister, og derfor blir dette vanskelig å forhandle om. I planlegging av ressurser kan en ikke alltid vinne, og dermed er det gjennom forhandlinger man må gi og ta. En annen faktor med reindrift i arealplanprosesser, er at det ofte kan bli verdikonflikter, på grunn av at partene ikke kan enes om fellesforståelse av verdiene som skal legges til grunn i vurderingene. Dette kan løses best med sosial læringstradisjon planlegging, da en kan lære om verdier ved å diskutere verdigrunnlaget. Selv om noen verdier står som absolutte og kan ikke diskuteres.

4.5 Oppsummering

Medvirkning er å være medvirkende på planprosessen. Det finnes ingen konkrete oppskrifter på hvordan dette gjøres, men loven legger opptil at det skal fra kommunens side tilrettelegges for aktiv medvirkning. Medvirkning er viktig av flere grunner, både på grunn av de demokratiske, men også av effektivitetsgrunner. Demokratiske grunner for medvirkning er tanken om demokratisk formål, det at alle skal ha rett til å bli hørt. Effektivitetsgrunnene for medvirkning er i stor grad at lokal kunnskap kommer inn, befolkningen får ”nært” forhold til planen som igjen fører til færre konflikter når planene iverksettes. Å ha involvering i overordnede planer kan skape bedre legitimitet som igjen fører til lettere prosesser når planene skal iverksettes med eksempelvis reguleringsplaner.

Medvirkningsstigen til Arnstein og Sager er brukt til å vurdere grad av medvirkningen. Minstekravet i loven er at det varsles ved oppstart og at planen settes til høring, samtidig som loven oppfordrer til tilretteleggelse for aktiv medvirkning. Dette minstekravet dekkes fra de nederste trinnene i begge medvirkningsstigen. For å ha deltakelse og toveis kommunikasjon må en opp til trinn 4 og oppover i medvirkningsstigen til Arnstein og til trinn 3 i stigen til Sager. Trinn 4 og 5 i stigen til Arnstein som er *konsultasjon*, og *plassering* kan virke medvirkende, men da må de også være det i realiteten. *Diskusjon* trinnet som er det tredje trinnet i Sager sin stige, er også en medvirkningsform. Der er vanlig å arrangere møter med berørte, som kan være reell medvirkning hvis det som kommer frem i møtene faktisk blir medvirkende i planprosessen. Selvsagt vil en ikke kunne beslutte ved deltakelse i prosessen, men at aktørene har fått reel mulighet til å komme med synspunkter i løpet av prosessen. Arnsteins medvirkningsstiges 5. trinn *partnerskap*, samt 4. trinn *medbestemmelse* i stigen til Sager brukes til å opprette arbeidsgrupper hvor berørte interessenter deltar. I disse gruppene kan de komme med forslag til løsninger og ikke bare gi innspill til ferdige planer. Denne formen for medvirkning kan være ideell i prosesser, da den har mer deltakelse og

medvirkning enn de nedre trinnene. I planprosesser hvor reindrifta deltar, kan slike arbeidsgrupper brukes i den overordnede planprosessen og når politiske målene skal diskuteres. Alt i alt er det viktig for medvirkningen å avklare på forhånd med deltakerne om hva som er formålet med deltakelsen, og på hvilket stige-trinn medvirkningen skal være på.

For å tilrettelegge til medvirkning, så må prosessen planlegges slik at det er muligheter for deltakelse. Instrumentell og kommunikativ planlegging er to motsatser basert på ulike tenkemåter. Instrumentell planlegging fokuserer på at planleggeren sitter med ekspert kunnskapen, og at den kan hentes i dokumenter. Dialogen og toveis kommunikasjon er stikkordene i kommunikativ planlegging. Kommunikative former er nyttige for da får planleggeren kunnskap om arealene i reinbeitedistriktene fra reieierne, en kunnskap som ikke finnes i skriftlige dokumenter i like stor grad som annen kunnskap. I arealplanprosesser hvor det er mange aktører og ulike interesser som det ikke finnes håndfast kunnskap om, kan det betegnes som én kompleks situasjon. Til slike situasjoner kan planleggingstradisjoner innen sosial læringstradisjon og sosial mobiliseringstradisjon brukes. I arealplanprosessen har kommunen nokså stor makt over situasjonen, og dermed vil metoder innen læringstradisjonen være mest hensiktsmessig for planlegging hvis en først har avgrenset planprosessen til noen enkelte felter. For å få en felles forståelse om målene kan det i planprogramfasen brukes mobiliseringstradisjoner i planleggingen. Disse vil involvere aktørene og gjennom diskusjoner og dialog vil aktørene komme frem til en felles forståelse på hva som er oppnåelig mål. I planutformingsprosessen er det mulig å bruke læringstradisjoner for da er der planprosessen avgrenset til noen få felt, som aktørene kan gjøre noe med i dette tidspunktet.

Aktørene i planprosessene kan opptre forskjellig, og reindriftsutøvere er ofte åpne motstandere i arealplanprosesser. Åpne motstandere er den gruppen som er enklest å planlegge prosess mot, da dette er en gruppe som planleggeren på forhånd vet hvilke holdninger de vil møte på. Samt at en kan finne ut om hvilke type konflikter som er bakgrunnen for motstanden, og deretter løse dette med ulike måter å planlegge på. I arealplaner vil det vanligvis være interessekonflikter. Disse kan løses med forseggjorte prosesser hvor det handler om å gi og ta, og med kompensasjoner. Med reieiere involvert, kan det også være verdikonflikter. Disse kan løses gjennom langvarige læringsprosesser ved at verdiene kan problematiseres og slik fås en felles forståelse for verdiene som de ulike aktørene legger til grunn.

5. Metode

I dette kapittelet gjør jeg rede for valg av metode, om utvalg av informanter, hvordan materialet er samlet og ikke minst hvordan jeg har analysert dataene. I tillegg blir min rolle diskutert, samt litt om noen praktiske utfordringer som jeg møtte på underveis.

5.1 Valg av metode

For finne svar på spørsmål, må man bruke en metode for å undersøke på en systematisk måte. Det er kunnskapen som man får frem med metoden, ikke metoden i seg selv. Når metode skal velges, må en vite hva en er ute etter, for én metode gir én type data, mens en annen metode gir andre typer data (Halvorsen 2007).

Samfunnsvitenskapelig metode brukes til å finne svar når en er opptatt av mennesker og samfunn. Det er vanlig å skille mellom to hovedtyper metode, kvalitativ og kvantitativt. I kvantitativ metode er dataene slik at de er målbare, med tall eller mengde, mens kvalitative data sier noe om kvalitative egenskaper av respondentene. I førstnevnte vil en ofte studere mange enheter om få variabler, mens i kvalitativt metode ønsker man å forstå fenomener ved å studere få enheter, men med mange variabler. Dataene i kvalitative studier er kanskje ikke målbare, i sådan form at en kan si at så mange prosent sier det og det (Halvorsen 2007).

Jeg har valgt kvalitativ metode for å få kunnskap om problemstillinga mi.

I min studie er det ikke viktig å generalisere, men heller å se på fenomener i en bestemt prosess, det er en studie av et enkelt kasus eller case. Case kjennetegnes av to faktorer, det er for det første et avgrenset fokus på den spesielle casen, og med mest mulig beskrivelse. Ved utforming av casestudie er det flere måter å gjøre det på, jeg har valgt enkel casesdesign med flere analyseenheter (Johannessen et. al 2005:84-85). I denne oppgaven studerer jeg en enkelt case som er planprosessen, men med mange enheter. Planprosessen er avgrenset fra den begynte i 2008 til den ble sluttført i 2011.

Når jeg studerer én enkel prosess over en bestemt periode og med et mindre utvalg, så er det enkelttilfelle som ikke kan generaliseres til andre utvalg. Men jeg håper likevel at studien kan være overførbart til lignede tilfeller, og at det er noe å lære fra studiet mitt både for reindriftsutøvere og i de forskjellige sektorene.

5.2 Data innsamling

For å finne svar på problemstillingen, må en samle inn data. Det som er mest vanlige former for å samle data i kvalitativ metode, er intervjuer og observasjoner Halvorsen (2007). Jeg har valgt intervjuer som hovedform for datainnsamling, supplert med dokumenter som fantes om planprosessen.

Intervju

Intervjuer kan være fra ustrukturerte, semi- strukturerte eller strukturerte. Ustrukturerte intervjuer kjennetegnes ved at intervjueren styrer samtalen med respondenten i liten grad, og samtalen kan være veldig åpen. Semi- strukturerte intervjuer har litt fastere opplegg med intervjuguide og spørsmål, men opplegget er likevel fleksibelt og kan tilpasses hver enkel informant. I strukturerte intervju har du liste med spørsmål, og svaralternativ til spørsmålene. Intervjuene kan gjennomføres som dybdeintervjuer eller fokusgruppeintervjuer. I dybdeintervju er en interessert å komme i dybden på respondenten, at de forteller om personlige erfaringer og syn på temaer. Fokusgruppeintervjuer gjennomføres ved at en intervjuer en utvalgt gruppe, da kan man få diskusjoner mellom aktørene rundt temaene (Halvorsen 2007:134-144).

Når jeg skulle finne svar på mine spørsmål, valgte jeg i utgangspunktet semi- strukturerte dybdeintervjuer med enkeltpersoner, da jeg var ute etter personlige erfaringer om Alta kommunedel arealplan planprosessen. Ett av intervjuene ble gruppe intervju, da det passet seg slik akkurat da. Jeg vurderte å ta gruppeintervjuer med reindriftsutøvere, for da spiller dem kanskje på hverandre og husker mer fra prosessen. Men dette så jeg at det ble vanskelig å samle så mange samtidig, og kanskje det ikke hadde vært hensiktsmessig på den måten hvis det var personer med fra ulike distrikter med ulike utfordringer. Det endte med at jeg valgte enkeltintervjuer med reindriftsutøvere, og jeg føler at jeg fikk mye ut av dette likevel.

Det at prosessen har pågått og blitt slutført for flere år siden var en utfordring, for informantene husket kanskje bare deler av prosessen. Retrospektive intervjuer kan ha feilkilder og skjevheter, ved at de i ettertid kan tenke hvordan det burde vært og svare deretter. Det er best å fokusere på konkrete hendelser enn på hva de tenkte og følte, og be informantene gi generell redegjørelse om hva de mente om dette (Repstad 2007:95). Dette ble løst ved at jeg gikk gjennom dokumentene, og dannet meg et bilde av hovedhendelsene i planprosessen, som jeg antok kunne være hendelser som belyset min problemstilling. Deretter fokuserte jeg på de konkrete møtene og fasene i planprosessen. Selv om planprosessen foregikk for ikke så mange år siden, opplevde jeg at informantene hadde glemt hendelser, og i noen intervjuer så vi på møtereferatene for å friske opp hukommelsen litt.

Mesteparten av intervjuene med reindriftsutøverne ble tatt hjemme hos de enkelte, to ble intervjuet via telefon. Rekrutteringen av informantene fungerte slik at jeg ringte til de som jeg hadde valgt ut, og fortalte om temaet mitt og spurte om de ville være med på dette. Deretter

avtalte vi sted og tid for når intervjuet skulle finne sted. Det å komme hjem til informantene fungerte bra, de styrte da selv ganske mye av intervjuet. I noen tilfeller tok vi kaffepauser, og fortsatte intervjuet etterpå.

I de fleste intervjuene var det kun meg og informanten tilstedet, mens i andre ble det avbrutt av at noen kom i rommet hvor intervjuet pågikk. Da fortsatte vi bare intervjuet, og lot praten gå videre. Intervjuene på telefonen gikk også greit, men selvsagt varte de nok litt kortere av naturlige grunner. Praten flyter kanskje ikke like lett og jeg styrte samtalen mye mer med spørsmål i telefonsamtalene. I tillegg så ser man ikke hele aspektet av informanten, som kroppsspråket, som kan være viktig ekstra indikator i mange tilfeller.

Intervjuene med planleggere var i Alta, ett på arbeidsplassen og den andre i ett møterom, noe som jeg syns fungerte utmerket.

I reindriftsforvaltningen hadde jeg gruppeintervju med rådgiver og agronomen, på ett møtelokale i Reindriftsforvaltningen. Det var litt tilfeldig at det ble gruppeintervju, for først hadde jeg bare avtalt å intervju rådgiveren, men så passet det for agronomen også å delta akkurat da. Jeg var nok ikke helt forberedt på gruppeintervjuet, men tok det litt på sparket. Jeg opplevde at det var kanskje litt annerledes og kanskje vanskeligere å styre samtalen i gruppeintervjuet for da ble det refleksjoner og diskusjon av deltakere om temaene, men alt i alt gikk dette også bra. Et av områdestyremedlemmene ble intervjuet i kontoret sitt, mens den andre ble intervjuet i et møterom. Alt i alt syns jeg alle intervjuene fungerte greit. Hadde også et kort intervju eller samtale med daværende ordfører for å høre om politiske ambisjoner i forhold til planen. Denne ble tatt over telefon, da det var mest praktisk og fungerte greit i og med at det var en kort samtale.

Alle intervjuene var i stor grad ustrukturerte, jeg hadde temaer og noen spørsmål som jeg stilte. Prøvde å ha det som en åpen samtale om opplevelsen i planleggingsprosessen og hva som ble gjort. Jeg prøvde å unngå å styre så altfor mye, men hadde hele tiden temaene mine i bakhodet. Med tanke på å få inn mange synspunkter, så var jeg ikke så knyttet til teorien som i første omgang. Intervjuene varte mellom 45 minutter til over en time, intervjuene som ble tatt over telefonen varte naturligvis litt kortere. Det jeg erfarte var at det ikke var naturlig å snakke så mye over telefon, som det er når man sitter ansikt til ansikt.

Jeg valgte ikke å gjennomføre prøveintervju i forkant, dette fordi at jeg følte at jeg kjenner utvalget og intervjusituasjonen godt gjennom tidligere erfaringer. Jeg har deltatt i ett prosjekt hvor jeg har hatt intervjuer av reieiere, dog mest om reindriftens språk, men for meg virket det som om situasjonen var noen lunde likt. Men jeg merket selvsagt at jo flere intervjuer jeg

tok, jo tryggere ble jeg i min rolle. Så det kan hende at det hadde vært nyttig med prøveintervju i forkant.

Intervjuene ble tatt opp på bånd, ettersom jeg synes det virket som den beste løsningen for å få med meg alt, i stedet for å notere alt det hva informantene sa, kunne jeg konsentrere meg om innholdet og stille oppfølgingsspørsmål. Erfaringen min fra dette var at intervjuet hadde mere flyt og gikk av seg selv.

Intervjuene ble transkribert, de fleste ord for ord. Etter det ble de sendt til informantene slik at de fikk mulighetene for å se gjennom det, og kommentere om det var noe. Uten at det var noen som gjorde det. Jeg fikk også muligheten til å ta kontakt med informantene via telefon eller e-post i etterkant om jeg hadde oppfølgingsspørsmål. Transkriberingene har jeg oversatt fra samisk til norsk, bare på grunn av å gjøre det enklere for meg selv. Dette kan også problematiseres, for innholdet og tyngden i ordene kan falle bort i oversettingen, og dermed påvirke meningen og innholdet. Det er noe som jeg har prøvd å være veldig bevisst på å være så korrekt som mulig, men mange av samiske ordene kan ikke oversettes direkte fra samisk til norsk, derfor måtte jeg i noen tilfeller skrive flere norske ord for å forklare det ene samiske ordet. I oppgaven blir sitater merket med reineier 1,2,3 og de offentlige personene blir merket med yrkestittel. Reineierne er anonymisert, mens de offentlige personer ikke er det.

Utfordringer

Intervjuene som ble tatt hjemme hos den enkelte reineier, fungerte bra og hadde ikke noen tekniske eller andre problemer. Mens de to reineiere som ble intervjuet via telefon var litt mer utfordrende, i alle fall den ene. Intervjuet ble tatt mens reineieren var på vidda i vinterbeiteområdet sitt, på kvelden når han hadde tid til å prate. Dette var jo en utfordring, i og med at telefon dekninga kuttet flere ganger og flyten i intervjuet ble forstyrret. Det gikk bra til slutt, selv om det ikke alltid går slik en har tenkt og planlagt på forhånd.

I forbindelse med intervjuene opplevde jeg også praktiske utfordringer når jeg skulle avtale tid og sted for intervjuet. I og med at jeg var i en fulltidsjobb, hadde jeg ikke rammer for å være så fleksibel med tidspunkter for intervjuer. Mens reineierne igjen ikke hadde forutsigbarhet til å planlegge tidspunkter så langt fremover, da reindrifta følger naturens svingninger som kunne innebære endringer i planene. Dette løste vi slik at vi avtalte en dato, og jeg ringte dagen før eller samme dag for å høre om de hadde tid den dagen, hvis ikke så avtalte vi en ny dato. Da var det om å gjøre for meg å være så fleksibel som mulig.

Jeg begynte å ringe reineierne i januar, jeg visste at de fleste var da kommet til vinterbeitene og det er oftest litt roligere perioder da. Jeg intervjuet syv reineiere i perioden januar til juni 2012, med pause i april-mai, da er det en hektisk periode i reindriften med vårflytting av reinflokkene til kalvingsplasser. Jeg tror det hjalp å ha kunnskap om årstidene i reindriften, for dermed kunne jeg prøve å planlegge litt etter dette når jeg visste hvilke årstider er arbeidsintensive i reindriften. Jeg visste at reineierne var interesserte i å delta i studiet mitt og fikk heller ikke noe annet inntrykk, selv om jeg måtte gå flere runder med å få tidspunktene til å passe. Jeg tror nok at om en person med lite kjennskap til reindriften og samisk kultur hadde møtt på samme utfordringer som jeg møtte på, kanskje hadde gitt opp og fått inntrykk om at reineierne ikke ville intervjues.

Bruk av tekstlige kilder

Det å bruke dokumenter som møtereferater, høringsuttalelser, notater og planer som et supplement til intervjuene gir et mer nyansert bilde av prosessen. Først og fremst måtte jeg få oversikten over planprosessen, og det fikk jeg til ved å gjennomgå sakspapirene.

Dokumentene er skrevet der og da i forbindelse med saksbehandlingen, og kan inneholde viktige momenter som respondentene ikke husker. Dokumentene blir sekundærkilder, for de er i utgangspunktet opprettet for et annet formål enn studiet (Repstad 2004). Jeg valgte ut de dokumentene som jeg anså som mest hensiktsmessig å bruke i forhold til mine spørsmål, mye dokumenter og med rammene på tid og størrelsen på oppgaven måtte jeg avgrense omfanget, alt var ikke relevant for reindriftens medvirkning.

Dokumentene jeg trengte, fikk jeg etter forespørsel fra Reindriftnforvaltninga i Vest-Finnmark og fra Alta kommune. Det er noe usikkert om jeg har fått alle dokumenter, Blant annet fantes det ikke møtereferat fra et av møtene. Men jeg tror at mesteparten av dokumentene fikk jeg tak i. Saksdokumentene sier lite om samhandlingen og situasjonen i møtene, det er for det meste konklusjoner og vedtak gjort i kommunen og i Områdestyret, som er referert av Alta kommune og Reindriftnforvaltningen. Andre viktige dokumenter har vært høringsuttalelsene fra reinbeitedistriktene og områdestyret til Alta kommune. Jeg har også benyttet meg av planer, notater og brev fra Alta kommunes arkiv. Den vedtatte arealplanen har også vært en kilde for å se hvorvidt forslagene fra reineierne er i den vedtatte planen. Saksdokumentene har gitt meg en noelunde oversikt over prosessen, og i forhold til å se om det har vært involvering og hvordan reindriften har medvirket i prosessen og planen. Disse er gode informasjonskilder, som supplerer intervjuene som er foretatt.

5.3 Utvalg

I kvalitative undersøkelser er ikke forskeren ute etter å generalisere studiet, siden dette ikke så gjennomførbart i slike undersøkelser. I stedet er man interessert i å få frem høyest mulig kvalitativ informasjon til problemstillingen. I dette kan en bruke strategisk utvalg ved å velge ut de som virker mest interessant i forhold til problemstillingen (Halvorsen 2007).

Utvalget av intervjuobjektene ble valgt ut ifra de offentlige dokumentene, da ut i fra hvem som hadde deltatt i prosessen. Dette kan kalles et strategisk utvalg, ved at jeg på forhånd bestemte hvilken målgruppe som jeg antok kunne svare på problemstillingen min (Johannessen et. al 2004:107). Jeg valgte utvalget mellom personer som hadde deltatt i planprosessen, for å få forståelse av prosessen. Både reindriftsutøvere, personer fra kommunen, Reindriftsforvaltningen og Områdestyret ble valgt utifra det kriteriet at dem har deltatt i prosessen. Sådan var det ett strategisk utvalg, i stedet for om jeg hadde valgt noen fra alle distriktene som er i Alta kommune. Dette gjorde jeg for å få noe informasjon og svar på problemstillinga mi, om de utvalgte har fått innvirke ved deltakelsen i prosessen.

Tilsammen ble syv reindriftsutøvere fra fire ulike distrikter intervjuet, to planleggere fra Alta kommune, to fra Reindriftsforvaltningen, leder og nestleder fra Områdestyret og i tillegg hadde jeg en kort samtale med tidligere ordfører i Alta kommune. Dette for å få innsikt og informasjon fra flere hold, da alle disse deltok i planprosessen. Reindriftsutøvere som ble intervjuet har alle sine sommerbededistrikter i Alta kommune, men er hjemmehørende i Kautokeino kommune. Alle er aktive reindriftsutøvere som er oppvokst i reindriften, og som har representert reinbededistriktet sitt og deltatt i møter som er relevante. Disse er seks menn og en kvinne i alderen mellom 30-50 år. Grunnen til at det er ujevn kjønnsfordeling er at det var noen få kvinner som deltok i møtene. Dette gjenspeiler også litt av situasjonen til reindriften til daglig, at kvinner i reindriften blir færre og færre, av forskjellige grunner som jeg ikke skal ta frem i dette studiet.

Informant	Yrkestittel	Tilknytning
Syv reineiere	Reineiere	Reinbededistrikter i Alta kommune
Mikkel Ailo Gaup	Reindriftsagronom	Reindriftsforvaltningen i Vest Finnmark

Adam K. Hætta	Rådgiver	Reindrifftsforvaltningen i Vest Finnmark
Berit Kristine Hætta	Leder i Områdestyret	Områdestyret i Vest Finnmark
Nils Mathis O. Hætta	Nestleder i Områdestyret	Områdestyret i Vest Finnmark
Ommund Heggheim	Daværende plansjef	Alta Kommune
Reidar Olsen	Arealplanlegger	Alta Kommune

Tabell 3 Oversikt over mine informanter

I tillegg til informantene nevnt ovenfor, hadde jeg en kort samtale med daværende ordfører i Alta kommune. Alle intervjuene med offentlige personer ble foretatt i møter med dem. Fem av syv intervjuer med reineiere ble foretatt i møter med dem, mens to ble tatt over telefon. Informantene er referert og sitert etter yrkestittel i oppgaven.

Utvalget ble også valgt utifra de rammene som jeg har i arbeidet med oppgaven, og jeg kunne kanskje ha valgt personer som ikke har deltatt i prosessen, men som kanskje skulle ha vært med i prosessen. Dette kunne belyst andre perspektiver i prosessen, som for eksempel hvorfor dem ikke deltok så aktivt eller hvorfor dem ikke har skrevet høringsuttalelser. I stedet har jeg valgt å spørre dem som har vært involvert i prosessen, både i møter og høringsuttalelser, for jeg tror de har noe å tilføre min problemstilling. Det handler om dem som i alle fall har prøvd å medvirke, slik det fremkom i dokumentene ved at reineiere/reinbeitedistriktene deltok i møter og ga høringsuttalelser til kommunen.

Anonymitet

Jeg valgte å anonymisere data fra reineiere, utifra deres ønske om det. Selv om temaet er om systemet, så kan dette oppleves vel sårbart å fortelle åpent om dette. Dette er personlige beretninger hvilke erfaringer personene har fra denne prosessen. I samiske miljøer kan det være at man ofte vegrer for å prate om meninger. Dette kan være flere grunner til det, blant annet det at miljøet er lite og gjennomsiktig. Derfor har jeg vurdert at det er bedre å anonymisere alle. Jeg tror også at det ble litt mere aktuelt for reineiere å bli med i dette studiet da, enn hvis jeg ikke hadde anonymisert utsagnene deres.

Men samtidig er det vanskelig å ivareta anonymiteten når utvalget er basert på deltakelsen i

prosessen, da denne informasjonen finnes i offentlige dokumenter. Derfor så kommer det ikke frem i materialet hvilke distrikter respondentene tilhører, selv om dette hadde vært en fordel for konteksten. Dette med tanke på at reinbeitedistriktene har ulike bakgrunn og utfordringer som kan påvirke deltakelsen og dialogen i den aktuelle kommuneplanprosessen. Jeg har valgt å gjøre dette slik fordi jeg så at det ble enklere å få informanter. Distriktene som har deltatt i planprosessen, har slik jeg ser det ganske like utfordringer. I tillegg til disse grunnene, så vil jeg ikke at utsagnene skal få etterspill for de som har deltatt i studiet, etter at oppgaven er levert. Offentlige personer har jeg valgt å navngi ved å lage en liste over hvem som deltatt, som vist i tabell 3. Ved å lage en liste over offentlige personer og ikke anonymisere disse så vil dette være med på å øke denne troverdigheten eller reliabiliteten til materialet.

5.4 Reliabilitet og validitet

I studier er det vanlig å sjekke om dataene holder mål. Kvantitative begrep, som enhet, passer ikke i kvalitative studier fordi i kvalitative studier har man oftest ikke bestemt på forhånd hva man måler (Halvorsen 2007).

Reliabilitet sier noe om dataene er troverdige og pålitelige (Johannessen m.fl 2007).

I dette materialet som er kvalitativt samlet inn gjennom intervjuer, så er det fare for at en tenker at dataene ikke er reliabilitet på grunn av at disse ofte ikke kan etterprøves. Når en skal etterprøve data, må hele situasjonen og konteksten være samme som det var når jeg intervjuet personene, og det er kanskje ikke mulig i kvalitativ studie fordi situasjonene endrer seg. Det er slik utvalget mitt kan ha noen helt andre opplevelser enn noen andre reieiere som har deltatt i prosessen, så jeg kan ikke si noe om hvordan alle reieiere i Alta kommune opplevde planprosessen. Dataene må da alltid ses i lys av det en har sett på, samt konteksten rundt intervjuet og bakgrunnen til intervjueren. Det er det som først og fremst tenkes med reliabilitet. Men dette kan også knyttes til om dataene er troverdige, om innsamlingen og tolkningene er troverdige. Dette vil si at forskeren er åpen og erkjenner sine verdier som kan influere innsamlingen av data (Halvorsen 2007: 72). Dette vil si at jeg har prøvd å være veldig fokusert på det med å være bevisst mine verdier og interesser, at jeg erkjenner at disse vil være med i hele prosessen og at en aldri kan oppnå helt objektivitet i studiet. Men med tanke på metodeopplegget hvor jeg også bruker dokumenter som ett supplement til intervjuene, så vil dette gi litt mer nyansert bilde av planprosessen. I tillegg handler reliabilitet om dataene er behandlet riktig, om det er system som gjør at en unngår å forveksle utsagnene til

informantene. Det har jeg ved å ha ett system med tall på informantene som viser hva informantene har sagt slik at det er lett å følge dataene til enkelte informanter.

Validitet sier noe om dataenes gyldighet og relevans (Johannessen m.fl 2003).

Dataens relevans er jo om dat innsamlingsmateriellet svarer på problemstillingen som er valgt. I kvalitativt studie er det litt mer fleksibelt, med tanke på at en underveis kan endre på spørsmålene i intervjuene hvis det en leter etter, ikke kommer fram i samtale med respondenten. Som at det kan vise seg at de spørsmålene eller temaer en har valgt ut på forhånd ikke er så relevante likevel. Dette kommer da frem i analysedelen i oppgaven, for da ser man om konklusjonene som trekkes er relevante for problemstillinga. Studiens gyldighet og relevans handler også om det er overførbart, det vil si om kunnskapen som kommer ut av dette studiet er nyttig for samfunnet. Om dette studiet er overførbart i forhold til funnene, må ses i lys av problemstillingen og utvalget. I masteroppgaven min så ser jeg at det er kan være nyttig for andre i slike lignende prosesser, både for kommuner og reindriftsutøvere. Situasjonene vil jo variere fra sted til sted av ulike grunner, men noe er det sikkert å lære fra dette studiet.

5.5 Tolkning av data

Mitt materiale består i hovedsak av intervjuer med ulike personer som har deltatt i prosessen, og i tillegg bruker jeg sekundærkilder som tilsvarer dokumenter som er skrevet i forbindelse med planprosessen. Det at jeg på en måte har normativ vurdering av prosessen, det vil si at jeg på bakgrunn av teorien ser på idealet av medvirkning i en slik planprosess og deretter vurderer dataene mine mot dette. Uten at jeg var så altfor knyttet til teorien før jeg begynte datainnsamlingen, meningen var å få fram hva som skjedde i prosessen og hvorfor. Deretter så jeg dette i lys av teorier om medvirkning og planprosess.

Tolkning av data begynner med sikte på å se etter mønster i materialet. Disse kan en finne ved og at materialet kategoriseres etter de kategoriene man vil undersøke. Deretter ser en mønster i materialet og analyser disse etter teorien som er valgt (Halvorsen 2007). Dette kan også sies at det er førstegrads og andregradstolkning jf. Fangen (2004) i at en først ser på mønster og kategoriserer disse, slik jeg har gjort i kapittel 6. Tredjegrads tolking skjer ved at det tilføres mer ved at empirien tolkes mot teoriene (Fangen 2004:223). Da bruker man teori for å forstå mønstrene i materialet, slik jeg har i drøftningsdelen i kapittel 7. Jeg gjorde dette på denne måten at jeg så etter mønster i data, kategoriserte de og analyserte deretter disse mot teoriene. I tillegg brukte jeg saksdokumentene for å få litt forståelse for hva som skjedde. Det å være

kritisk til eget innsamlet materiale og dokumentene er viktig for å få frem det som virkelig er i materialene, at en ikke blir forutinntatt og tolker fenomener etter det.

Det som også ble et viktig moment i analysen, var å se på planprogrammet for arealplanprosessen. Der ser man etter hva som var målet i arealplanprosessen og hvordan involvering og medvirkning var planlagt og hva som faktisk skjedde underveis i prosessen. Til en viss grad kan dette ligne en evaluering av prosessen, at jeg hadde noen kriterier i teoriene og lovverket å gå etter som jeg på en måte sjekker ut i praksis. I tillegg vil det være litt mer enn en evaluering, for det finnes ikke fasit for hvordan planprosesser skal foregå, for slike planprosesser hvor det er samhandling mellom mennesker vil forløpe ulikt. I tillegg til planprogrammet, vurderte jeg om reineiernes synspunkter kom med i den vedtatte planen.

5.6 Min forskerrolle

Å forske egen kultur eller miljø en selv tilhører kan være vanskelig og det kan gjøre en ”blind” på noen perspektiver. Det kan være både styrke og begrensninger ved å studere eget miljø. Thagaard sier at en forsker utvikler sin forståelse av data basert på mønstre i dataene og sin forforståelse (1998:138). Forforståelse spiller inn i hele studiet, allerede da jeg valgte tema, for det gjorde jeg ut ifra interessene mine og de erfaringene som jeg hadde. Oppgavens hovedperspektiv er møtet mellom systemet og reineiere, og hva dem gjorde og ikke gjorde i prosessen. Disse skal tolkes, og også i tolkningen er forforståelsen sentral, for en forsker vil trekke sine egne erfaringer inn i tolkingen.

Når jeg i dette skal studere om reineiere har fått medvirke i en kommunedel planprosess, så forsker jeg min egen kultur da jeg også er oppvokst med reindrift. Har også i tillegg tilknytning til Alta kommune via reinbeitedistriktet våres, men uten at jeg er aktiv reindriftsutøver. I dette har jeg ikke valgt å intervju personer fra reinbeitedistriktet som jeg tilhører, da dette ikke har vært aktuelt i forhold til problemstillingen.

Jeg har en normativ vurdering av prosessen, hvor jeg først har sett for meg hva som er idealet i slike planprosesser i teoriene og lovverket, og deretter vurdert denne prosessen opp mot dette. Dette skal prøve å etterstrebe og imøtekomme de utfordringene som jeg har ved å være forsker i egen kultur, slik at mine personlige erfaringer ikke skal gjennomsyre oppgaven.

Min forforståelse vil likevel være med meg, og det har helt klart påvirket studiet. Dette er noe som jeg har vært veldig bevist på underveis i prosessen, særlig da under intervjuene syns jeg at det var viktig å være mest mulig ”nøytral” og ikke prøve å påvirke intervjuene så mye etter mitt ståsted. Selvsagt er ikke dette til å unngå, da relasjonen mellom den som intervjuer og

intervjues blir påvirket av ståstedet til intervjueren. Jeg har bevisst vært veldig forsiktig, nesten for forsiktig til tider, for at jeg ikke skulle stille ledende spørsmål som kan lede intervjuene til det jeg hadde tenkt på forhånd.

Det kan jo ha vært slik at når jeg har reindrifsbakgrunn, at noe forble usagt av informantene for de kan ha enten overvurdert eller undervurdert mine kunnskaper i reindrift. Dette kan også ha ført til at reieneierne kom litt mer i dybden i temaene, da de ikke trengte forklarte alt på overflaten eller at de ikke forklarte alle aspektene så nøyaktig da de kan ha overvurdert mine kunnskaper.

Det andre aspektet som kan ha påvirket intervjusituasjonen er at i samiske samfunn, og reindriftssamfunn, kan slektskap og tilhørighet ha noe å si. For eksempel slik at informantene ikke forteller alt på grunn av min tilhørighet, eller at de har så tillit til meg på grunn av min tilhørighet. Noen av informantene kjenner meg mer eller mindre, og har møtt meg i flere forbindelser. Dette er nesten uunngåelig da miljøene er lite og vanskelig å unngå at en ikke kjenner noen av de informantene. Det er kanskje mer tillitvekkende at jeg kan språket, jeg kjenner bakgrunnen slik at det ble enklere å få tillit og dermed lettere å uttrykke seg. Dette er ting som kan ha påvirket intervju situasjonen, uten at jeg fikk inntrykk av noe som skulle tilsi dette. Jeg opplevde det at alle fortalte slik dem opplevde ting. I forhold til systemet så kan det at jeg har reindrifsbakgrunn og skal studere reindriftens medvirkning i planprosessen, at de da tenkte at jeg hadde mitt ståsted. Dette var jeg veldig bevisst på, og prøvde i alle fall å være åpen og ikke stille ledende spørsmål.

Forforståelsen kommer nok også til å påvirke tolkingene som blir gjort underveis i prosessen, for man kommer ikke unna at man sitter og ser materialet med sine "briller", og velger det som en synes er mest viktig og unnlater kanskje noen deler. Men dette er vanlig problemstilling i kvalitative studier hvor forskeren har en viss nærhet til feltet som studeres. Og det er både fordeler og ulemper med dette (Repstad 2004:39), slik som nevnt her.

5.7 Etiske vurderinger

Det første jeg gjorde når jeg ringte og avtalte intervju med personene, var å informere om tema og problemstilling. Da jeg møtte informantene, fikk de ett skriv med informasjon om prosjektet, hvilke institusjon jeg var knyttet til og all annen relevant informasjon. I tillegg fikk informantene klar beskjed om at de kunne trekke seg når som helst, uten at dette skulle ha noe å si for oppgaven. Det ble også informert om at de transkriberte intervjuene og båndene som ble tatt i intervjuet skulle slettes når oppgaven er godkjent. I tillegg spurte jeg om de ville være anonyme, og fikk underskrift på samtykkeerklæring. Selv om dette bare blir ren formalitet, så er det en viktig formalitet på en avtale som skal holdes fra forskerens side. Studiene ble vurdert etter reglene til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste(NSD), og vurdert i samarbeid med veilederen at det ikke meldes inn, men følger reglene etter norsk personvern. Det er viktig å følge etiske retningslinjer, og påvise informantene respekt. Samtidig vil en ikke at studien skal gi uønskete konsekvenser for respondentene etter at studien er ferdig.

Oppsummering

Ved hjelp av intervjuer og dokumentstudie har jeg produsert empirien til studiet, som skal gi svar på problemstillingen. Jeg tror at ved å bruke flere metoder vil gi meg flere perspektiver, og nyansert bilde av prosessen som jeg kanskje ikke hadde fått av kun en metode. Med en masteroppgave og de begrensingene som er nødvendige, så vil en ikke klare å beskrive alle aspekter så grundig som ønskelig. Likevel mener jeg at jeg klarer å komme med tilfredsstillende svar på problemstillingen.

6. Planprosessen

I dette kapitlet vil jeg presentere planprosessen slik den har forløpt, med fokus på reindriftens deltakelse i planprosessen. Dette kapitlet skal svare på det første forskingsspørsmålet som lyder slik: *"Hvem deltar i planprosessen, hvordan deltar de og i hvilket tidspunkt?"*.

Grunnlag for kapitlet er intervjuene og saksdokumentene i planprosessen.

Først vil jeg kort presentere de planene som legger litt av føringene til arealplanprosessen jeg studerte, det er arealplanen vedtatt i 2002 og samfunnsdelplanen vedtatt i 2004.

Deretter kommer beskrivelse av Alta kommunen sin arealdelplan prosessen fra 2008-2011.

Dataene til arealdelplan prosess har jeg prøvd å strukturere kronologisk så langt det lar seg gjøre, og derfor har jeg valgt å dele presentasjonen inn i tre faser, i disse tre fasene er det mulig å medvirke, jf. pbl. (kap. 3). Denne presentasjonen er ikke ment å være en uttømmende beskrivelse av prosessen, til det er prosessen og alle dets aktører for stort og vidt. Jeg har fokusert på det som jeg ser på som hovedtrekkene og hendelsene, og det som er knyttet til reindriftens involvering.

6.1 Tidligere planer

En planprosess begynner oftest ikke på blanke ark. Det vil ofte være tidligere planer som legger føringer til nye planer som skal lages. Det gjelder både det som da var prioritert og hvilke områder er definert til hva, og hva som eventuelt er lagt opp til utvikling.

Også i denne rulleringsplanen som jeg studerer, er grunnlaget lagt i forrige arealplanen, samt i samfunnsdelplanen. Derfor vil jeg kort presentere hovedprioriteringer og hovedtrekken i planene her.

6.1.1 Arealdelplan 2002-2014

Kommunestyret vedtar oppstart av rullering av arealplanen 15.02.99.

Temaer i denne planen var: Kystsonen, boliger i distriktet, fritidsboliger, tettstedsnære områder, offentlig infrastrukturer, ny kirkegård for tettsted og verneinteresser og miljøperspektiv. Kommunen hadde organisert arbeidsgrupper som forberedte temaene. I tema «fritidsboliger» var politiske prioriteringer at det skulle økes dekningsgrad fra 16 % til 25 % hytteantall på innbyggertallet. Dermed skulle det være 830 nye tomter i denne perioden.

I prosessen var gangen slik at det var forvarslingsperiode, 1.gangs offentlig ettersyn og 2. gangs offentlig ettersyn samt sluttbehandling. I følge planbeskrivelsen²⁰ har det vært utallige møter, både med private, næringsliv, sektormyndigheter og andre. Med reindrifta har det vært møte i forvarslingsperioden, det var ett møte hvor også reinbeitedistriktene deltok i. Ved 1. offentlig ettersyn ble det arrangert planforum hvor Reindriftsforvaltninga og Områdestyret deltok. Videre står det i planbeskrivelsen at det var også orienteringsmøte med reindrifta ved 2.gangs offentlig ettersyn. Det står ikke noe om det var reinbeitedistrikter, Reindriftsforvaltninga eller Områdestyret som var i det møtet, så det er usikkert. Men i alle fall ble det arrangert ett møte med reinbeitedistriktene i denne prosessen, hvor formålet var gjensidig informasjon i følge invitasjonsbrevet.

Det kom til sammen ca. 100 høringsinnspill i offentlig ettersyn, og 5 av dem var fra 5 ulike reinbeitedistrikter, inkludert fellesbeitedistriktet 30/31. De fleste uttalelsene gikk ut på at man ville ha mindre av antall hytter, og noen gikk imot utbyggingene. Noen distrikter hadde også foreslått å flytte felt til andre områder. Kun fellesbeitedistriktet gikk imot all hytteutbygging innenfor distriktene.

Områdestyret la til slutt 14 innsigelser til planen, planen fikk totalt 21 innsigelser. Etter meklingsmøtene ble Områdestyret og kommunen enige om ni av innsigelsene. Fem innsigelser måtte sendes videre til Miljøverndepartementet for videre behandling. Av de fem innsigelsene gjaldt fire om hyttefelt og et om akvakultur. De fire innsigelsene som gikk på fritidstomter, fikk Områdestyret medhold på tre av områdene fra departementet, mens den ene fikk Områdestyret delvis medhold i, og antall hytter ble redusert. Den innsigelsen som gjaldt akvakultur fikk kommunen medhold i. Planen ble vedtatt 03.12.01 og totalt ble 732 hyttetomter vedtatt i denne planen.

6.1.2 Samfunnsdelplanen- Alta vil

I og med at en samfunnsdelplan skal være en førende plan for arealdelplanen, vil jeg i dette avsnittet presentere kort hovedprioriteringene i samfunnsdelplanen. Samfunnsdelplanen ble vedtatt i 2004, og skal revideres etter at arealplanen er vedtatt. Samfunnsdelplanen er som nevnt plan som inneholder de overordnede mål for kommunen, og det legger føringer til arealplanen. I rammen under er det mål i samfunnsdelen som er oppsummert i de arealutviklingsmålene som skulle nås, eller planes, gjennom arealplanrulling

²⁰ Kommuneplanens arealdel 2002-2014, vedtatt 03.12.01, Planbeskrivelse

Alta vil!



- 1) **Arbeid og entreprenørskap**
 - a. Legge til rette for fiske, havbruk og reiseliv i distriktene, herunder fokus på marinaer og kaier
 - b. Legge til rette for utvikling av naturgutte fortrinn, herunder havbruk, skifermering, bergkunst, nordlys og Alta som "porten til Sápmi"
 - c. Fokus på vegnett og Alta som kommunikasjonsknutepunkt (vei, sjo, luft)
 - d. Sikre tilgang på næringsarealer
- 2) **Miljø og bærekraftig utvikling**
 - a. Planlegge for (min) 1 % årlig befolkningsvekst i planperioden
 - b. Bygge byen innover
 - c. Balansere bruk og vern av arealer, naturressurser og miljø, herunder sikre interessene til jordbruk, skogbruk og reindrift
 - d. Tilrettelegge for kollektivtrafikk og gang- og sykkeltrafikk
 - e. Være restriktiv til motorisert ferdsel på barmark og holde snøscootertrafikk borte fra by, boligområder og viktige natur- og friluftsområder
 - f. Sikre universell utforming på bygg og uteområder
 - g. Redusere risiko og sårbarhet
 - h. Legge til rette for miljøvennlig reiseliv (jf også pkt 1)
 - i. Styrke allmennhetens tilgang til grønstruktur. Furuskog er viktig identitetsfaktor i Alta.
 - j. Ta vare på kulturminner, kulturlandskap og kulturmiljø
 - k. Sikre befolkningen tilgang på rent vann og tilfredsstillende løsninger på avløp og avfallshåndtering
 - l. Sikre god byggekikk og trivelige omgivelser
- 3) **Livskvalitet og velferd**
 - a. Tilrettelegge for fysisk aktivitet og folkehelse, herunder deltakelse i idrett og friluftsliv
 - b. Skape trygge ferdselsårer mellom hjem og daglige aktiviteter, og til fra Alta sentrum
 - c. Sørgje for arealreserver for offentlig formål som barnehager, skoler, helseinstitusjoner mm. Tilstrebe nærhet mellom hjem og skole for småtrinnet
 - d. Sikre medvirkning i planprosessen fra hele lokalsamfunnet, spesielt ungdom
 - e. Styrke Alta sentrum som hovedsenter og Bossekop og Elvebakken som viktige bydelssentra
 - f. Planlegge flere sentrumsnære boliger
 - g. Sikre gode møteplasser
- 4) **Kunnskap og kompetanse**
 - a. Sikre utdanningsinstitusjonene gode (arealmessige) rammevilkår/utviklingsmuligheter
- 5) **Nettverk og naboskap**
 - a. Sikre nødvendig dialog og samarbeid med nabokommuner og region i arealutviklingen
- 6) **Endringsvillig organisasjon / service**
 - a. Utvikle et planverktøy som er lett tilgjengelig, har god lesbarhet og stor grad av forutsigbarhet for befolkning, næringsliv, sektormyndigheter og kommunens egen forvaltning.

Figur 10 Samfunnsdelplan oppsummert etter fremtidig arealutviklingsmål

Som en ser her, så er reindrift nevnt spesifikt i ett punkt, under miljø og bærekraftig utvikling. Der fremgår det at det skal bidra til å sikre interesser i reindrift ved å balansere mellom vern og bruk av arealer i kommunen. Under tema arbeidsliv og næring i samfunnsdelplanen er også reindrift nevnt:

" Reindriften er en viktig samisk næring i Finnmark. Ca .40% av driftsenhetene i Vest-Finnmark sokner til kommunen gjennom 9 sommerbeitedistrikt (30 000 rein). Alta er med dette et av landets mest intensivt utnyttede kommuner i reindriftssammenheng. Denne vertsrollen, samt naboskapet til Sápmi er et strategisk utgangspunkt for videre samarbeid og næringsutvikling" ²¹

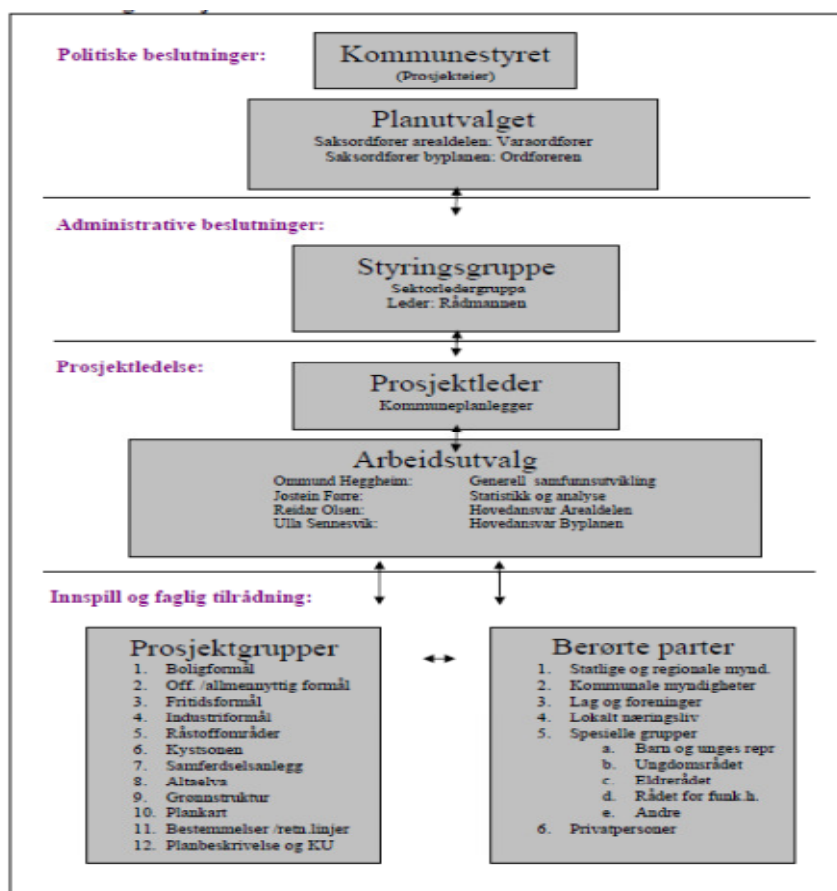
²¹ Alta kommunens Samfunnsdelplanen- Alta vil 2004:14

Selv om reindrift ikke er nevnt andre steder i samfunnsplanen, så vil mange andre punkter også legge føringer for reindriftens arealer, og dermed påvirker gjennom samfunnsplanen da det er mål som er satt som skal nås gjennom arealplan.

6.2 Arealplanprosessen 2008-2011

I denne delen blir prosessen presentert kronologisk og etter det som skjedde underveis i de ulike fasene.

I planprogrammet er det laget oversikt over organiseringen av prosessen.



Figur 11 Organisering av arealplansarbeidet²²

Prosessen til arealdelplanen har jeg delt i tre faser, etter de fasene som pbl. legger opp til medvirkning. Det er gjort en slik deling for å strukturere dataene kronologisk, men også for å se hva som er gjort i de ulike fasene, og de temaene som dukket opp i disse fasene. Dette er gjort slik for at blir litt enklere å danne et bilde på medvirkningen av de ulike fasene, og de ulike temaene. Det er selvsagt noen deler som overlapper hverandre, og vil ikke kunne settes

²² Planprogram, vedtatt i Alta kommunestyre 30.03.09

fast i en fase. Derfor blir det noe overlapping.

Det må poengteres at jeg ikke med dette har som mål å beskrive hele prosessen som sådan, men har valgt ut de viktigste elementene i prosessen. I tillegg er prosessen beskrevet etter reindriftens deltakelse, om det er på reinbeitedistriktnivå eller sektormyndighetsnivå. Da disse vil være det som er av interesse og svarer på problemstillingen og spørsmålene mine i studiet.

6.2.1 Planoppstart, varsling og planprogram

Varsel om oppstart og høring av planprogrammet- Kommunestyret i Alta vedtok 24.11.08 å sette i gang rullering av kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for Alta by. Frist for å komme med innspill var satt til 01.02.09. Høringsperioden for planprogrammet var på to måneder, fra desember og til begynnelsen av februar. I planprogrammet har Alta kommune valgt hovedtemaer som en vil utrede i denne perioden, da det er knyttet utfordringer til forskjellige punkter. En ville også på denne måten avgrense litt av omfanget, slik at det skulle bli overkommelig å bli ferdig med planen i løpet av 2010. Temaene ble valgt ut etter erfaringer fra forvaltning av daværende plan, og innspill av rullering av samfunnsplanen i 2004, i tillegg til de overordnede rammer som satt føringer til temaene²³. I løpet av høringsperioden var det ett møte i planforum, hvor de berørte sektormyndighetene og kommunen diskuterte utfordringer og problemstillinger. Dette ble initiert av Alta kommune, da de ville komme i tidlig dialog med de berørte sektormyndighetene²⁴.

Planprogrammet til rullering av kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for Alta by ble vedtatt i kommunestyret 30.03.09. Hovedtemaene i planprogrammet var boligformål, offentlig- og allmenntillegge formål, fritidsformål, industriformål, råstoffområder, kystsonen, samferdselsanlegg, Altaelva og grønnstruktur. Alle temaer har mål, men noen mer konkrete enn andre, her nevnes to områder som hadde tallfestet mål som skulle komme i den nye planen²⁵.

- Boligformål: ny plan skal sikre etablering av 4000 nye boenheter i planperioden. Primært i nærområder rundt Alta by, og i byen.

- Fritidsformål: ny plan skulle sikre at ved utgangen av planperioden skal dekningsgraden for

²³ Planprogram, vedtatt i Alta kommunestyre 30.03.09

²⁴ Brev av 31.10.2008 fra Alta kommune, sak 08/159-17/ULNI

²⁵ Planprogram, vedtatt i Alta kommunestyre 30.03.09

hyttene være på 30 % i forhold til antall husstander i Alta. Det vil si totalt 1100 enheter. I forrige plan var det 500 hyttetomter som var ledige. Dermed skulle nye 600 tomter planlegges. Det skulle ikke etableres hyttefelt på snaufjell og langt fra vei eller andre inngrep. Caravanoppstillingsplasser skulle også inn i mer kontrollerte former, lokalisering skulle helst være nært vei, og muligens snøscooterløyper.

Planprogrammet - medvirkning

Generelt sies det om involvering i planprogrammet at:

” Det må nyttes ulike metoder for involvering av de ulike partene som er berørt i rulleringen og dette må det tas mer konkret stilling til underveis i prosessen²⁶”.

Medvirkningsopplegg i planprogrammets dokument er delt opp i to faser, det første er varsling av oppstart og høring av planprogram og det andre er offentlig ettersyn. Den første fasen var allerede gjennomført når planprogrammet ble vedtatt. Det er nevnt at det har vært annonser i aviser, det er sendt brev til berørte parter, herunder myndigheter, skoler og barnehager, og lag og foreninger. I dette kan jeg tenke meg at reinbeitedistriktene går under, selv om disse ikke er nevnt. Det har også vært presentasjon i kommunens hjemmesider, holdt folkemøter rundt i kommunen. Kommunen inviterte til særmøter, blant annet elderådet og rådet for funksjonshemmede og østre Alta arbeiderlag var invitert til særmøter. I tillegg ble planen diskutert i arealplanforum med de berørte sektormyndighetene. Videre var temaene organisert til prosjektgruppene, med interne ressurser som deltakere i gruppene, hatt ett oppstartsmøte.

I planprogrammet var det presentert det som allerede var gjort, og jeg kan ikke se at reindriftsutøvere eller reinbeitedistriktene er nevnt spesifikt noen plasser i planprogramdokumentet. Det er ikke holdt møter med disse i planprogrammets høringsperiode, men reinbeitedistriktene har fått brev om varsling og planprogrammet til høring.

Den andre fasen som er nevnt i dokumentet til planprogrammet, er medvirkning i offentlig ettersyn. Opplegget skulle stort sett følge malen til medvirkning i varslingsperioder, med møter, annonser og lignende. Her var det heller ikke nevnt at det skulle være medvirkning fra reinbeitedistriktene og reindriftsutøvere. Mens reindriftsmyndighetene er nevnt, ved at det kunne være aktuelt å holde særmøter med dem for å drøfte og forhandle om konkrete

²⁶ Planprogrammet 2009:21

problemstillinger. Det er imidlertid sagt i planprogrammet at det kunne være aktuelt å involvere andre relevante lag/ eller foreninger, og at formen for medvirkningen skulle tilpasses til de ulike gruppene.

Medvirkningsoppleggene var ikke planlagt på detaljnivå, det vil si når de aktuelle parter, grupper, m.m. skulle involveres og hvor mye skulle de tas inn i prosessen. Dette var noe som skulle tas konkret stilling til underveis i prosessen.

Totalt kom det 230 merknader og innspill til varsling om oppstart av planarbeidet og høring av planprogrammet, de fleste var fra grunneiere og privatpersoner samt lag/ eller foreninger og ulike sektormyndigheter²⁷. Når det gjelder høringer som kom fra reindriften, så var det ett fra reindriftsmyndigheten, Områdestyret ved Reindriftsforvaltningen og det var ett reinbeitedistrikt som hadde gitt høringsuttalelse til planprogrammet.

Reindriftsforvaltningen hadde flere punkter i høringsbrevet. Det var flere punkter som var konkrete forslag til hvordan kartene til anlegg som brukes til pramming²⁸ kunne merkes, og forslag til hvordan bruk av hensynssone²⁹ kan gjøres i planen. I tillegg var det innspill til hvordan involvering av reindriften kunne foregå:

*” Alta kommune bør sette av tid til å avholde særmøter med de distrikter som har sine sommerbeiter innenfor kommunens grenser. Slike møter vil være nyttige i forhold til å avdekke eventuelle konflikter i en tidlig fase av arbeidet med rulleringen av arealplanen. For å samordne områdestyrets arbeid med arealplanen, vil Reindriftsforvaltningen i Vest Finnmark også ta del i særmøtene. For å redusere på antallet møter i de lokale arbeidsgruppene, foreslås det at de grupper som har behov for innspill fra reindriften har fellesmøte med reindriften”.*³⁰

Dette innspillet ble ikke tatt med i planprogrammet, det står ikke noe om det i planprogramdokumentet.

Jeg ser imidlertid at det i neste fase, planutformingsfasen, var medvirkningen på nivå med det som er foreslått i innspillet. Om innspillet har vært bakgrunnen til møtene med reinbeitedistriktene, er usikkert. Planlegger i Alta kommune sier derimot at i prosessene hadde de innledende møter med reindriftsagronomen i forhold til hvor de ba råd til hvordan de burde gå fram i prosessen (Arealplanlegger).

Slik jeg ser det, så ble dette innspillet tatt til følge senere i prosessen, dette fremkommer i neste fase i medvirkningen.

²⁷ Planbeskrivelse Kommuneplanens arealdel 2011-2030, august 2011

²⁸ Pramming betyr å skysser reinflokkene med landgangsfartøy mellom fastlandet til sommerbeiter i øyene

²⁹ Se § 11-8 i PBL

³⁰ Fra høringsbrevet av 30.01.2009 fra Vest- finnmark reindriftsforvaltning

I innspillet fra reinbeitedistriktet er det nevnt flere punkter som dette reinbeitedistriktet ønsker at kommunen legger vekt på i kommende rulleringen. I tillegg var det sagt at de ønsker tidlig informasjon om noen utbygginger innenfor deres område³¹.

Uttalelsen var ikke konkret om medvirkning av prosessen, det var kun nevnt at informasjon om noen punkter ønskes. Jeg kan ikke se at det kom noen andre innspill på hvordan reinbeitedistriktet kunne tenkt at prosessen kan legges opp og slike innspill.

Spørsmålet er om Alta kommune fikk de synspunktene og den informasjonen som hadde vært nyttig for å forme plan for planleggingen. Dette er usikkert da det kun var ett reinbeitedistrikt som ga innspill til planprogrammet. Det er usikkert om det hadde kommet flere innspill med forslag til planleggingen i varslingsfasen, hvis det hadde vært arrangert møter med reinbeitedistriktene i varslingsperioden. Det kan imidlertid tenkes at prosessen i planprogrammet hadde vært mer informasjonsbringende hvis det hadde vært mer involvering. Prosessen for planprogrammet var jo veldig nytt for alle, også kommunen, da de var den første kommunen i Finnmark som kjørte prosess etter den nye plan- og bygningsloven av 2009. Tidligere var det ikke krav om å utarbeide ett planprogram. Så det kan tenkes at om det hadde vært litt informasjon om planprogrammet for alle, så hadde det kanskje kommet flere innspill.

Det kan også være tidsmessige faktorer som gjorde at det ikke kom flere innspill. Varsling om oppstart og høring av planprogrammet ble sendt ut til berørte parter i slutten av november, med frist 1.februar. Det vil si at det var to måneder med muligheter å komme med innspill, i tillegg er julehøytiden i mellom der.

“Oktober- November- Desember er det mest jobb, da er det nesten ikke tid til møter og høringer “ (Reindriftsutøver 4).

Så å si alle reindriftsutøvere som er intervjuet, sier at i november og desember, eller mørketiden, er tiden på året da det vanligvis er mye å gjøre i reindrifta. Da er det skilling av reinflokkene og flytting av flokkene til fra høstbeitene til vinterbeiter. Dette gjelder for de fleste reinbeitedistriktene i Vest- Finnmark, men det kan selvfølgelig være individuelle forskjeller her også, i tillegg til forskjeller mellom ulike år, da det er også avhengig av naturlige forhold som vær og vind. Dette er også elementer som kan ha spilt inn for at det kun var ett distrikt som kom med høringsuttalelse. I praksis har de da hatt kun fire uker i januar til å komme med innspill. I plan- og bygningsloven er minstekravet på høringsperiode på seks

³¹ Oppsummering av høringsuttalelser 2009, Sak 08/159-111/REOL

uker, i høringen av planprogrammet er det lagt opp til åtte uker, da med julehøytiden inkludert. Så der har det vært nok med tid i henhold til loven. Men tidspunktet er kanskje ikke aller beste i forhold til reindriftas syklus. Kommunen sier at det er en utfordring å samkjøre disse to syklusene, kommunens og reindriftas. Kommunen har sine møtetidspunkter å forholde seg til i forhold til kommunestyremøtene, mens reindrifta har drifta av flokken å tenke på og må tilpasse møtene etter dette.

Det har vært lite om planprogrammet i intervjuene, fra reindriftsutøvernes side er det ingen som har nevnt det og de offentlige personene har så vidt nevnt dette. Fokuset har vært selve arealdelplanen, i intervjuene, og på bakgrunn av de dokumentene så valgte jeg ikke å fokusere på planprogrammet, da jeg så at det var ingen møter holdt i forbindelse med dette. At ingen har nevnt det tolker jeg slik at det har vært lite medvirkning i denne fasen av planperioden, utover at reinbeitedistriktene har mottatt varslingsbrevet og planprogrammet til høring. De har da mottatt informasjonen som er sendt til alle som kommunen anser som berørte parter i planprosessen.

Når det gjelder Reindriftsforvaltningen, så har de vært på planforumsmøte, sammen med alle de berørte sektormyndighetene, der Alta kommune forklarte arealdel planens hovedtemaer og mål. Dermed så kan en si at sektormyndigheten for reindrift har hatt mer medvirkning i varslingsfasen, da de har i tillegg til varslings og høringsbrevet, vært i møte hvor planprogrammet er forklart og presentert. Dette ga jo selvsagt flere muligheter til å fremme spørsmål om planforslaget, og få litt bedre kunnskap om planen. Noe som kanskje var essensielt i dette, da planprogrammet var veldig nytt også for sektormyndighetene.

Oppsummering planprogramfasen

For å oppsummere denne fasen, så kan en si at reinbeitedistriktene, har fått informasjon om fasen via annonser i avisene, og i tillegg mottatt brev om varslings og planprogrammet til høring, da disse er berørte parter i saken. Utover det har det ikke vært annen medvirkning, i form av for eksempler møter, som er også vanlige i denne fasen. Det har forøvrig vært folkemøter rundt omkring i skolekretsene i Alta, og i tillegg har det vært arrangert særmøter med noen få utvalgt råd i kommunen, reindrift hadde ikke møter.

Sektormyndigheten, ved sekretariatet Reindriftsforvaltning, har deltatt i arealplanforummøte med øvrige berørte sektormyndighetene i varslingsfasen. Her ble planen presentert og problemstillinger drøftet, og dem hadde muligheten til å komme med spørsmål og drøfte

problemstillinger, og dermed hatt ett bedre grunnlag til å gi konkrete og nyttige innspill til plaprogrammet.

6.2.2 Utredninger og planløsninger med aktuelle alternativer

I planprogrammet er medvirkningsopplegget delt i to faser, som nevnt i forrige kapittel, medvirkningsopplegg i varslingsfasen og i offentlig ettersyn. Som tidligere vist, så har planveilederen for arealplanlegging lagt til at det er medvirkning også i utredningsfasen, eller i fasen hvor planforslaget utarbeides. Men dette er selvsagt ikke en mal for hvordan all planlegging skal skje, men et eksempel og hvordan det vanligvis gjøres.

I denne prosessen som Alta kommune hadde om planutforming har det vært mest aktiviteter i hele prosessen. I planprogrammet var det ikke eget oppsett for medvirkningsopplegg i planutformingsperioden, likevel har det vært ett opplegg i denne fasen også.

Slik jeg ser i planbeskrivelsen for kommuneplanens arealdel så har de på en måte slått sammen de to fasene, som jeg kaller oppstarts- og planprogramfasen og planutformingsfasen, til en fase. Jeg vil derimot skille ut de aktivitetene som er funnet sted etter at planprogrammet er vedtatt, til denne fasen.

Jeg anser perioden for utforming av planforslaget til å vare fra planprogrammet ble vedtatt i Alta kommunestyret den 30.03.09 til kommunestyret vedtar å legge planforslaget ut til offentlig ettersyn og høring den 01.09.10. Det vil si at perioden varer over ett år.

6.2.2.1 Møtene med reindrifta

Første møte

Den 15.april 2009 knappe seks uker etter vedtatt planprogram, sender Alta kommune invitasjon til møte den 21. april 2009 med reinbeitedistriktene som har tilhørighet til Alta kommune samt Reindriftsforvaltningen. Alta kommune skriver i brevet at de vil ha en god og tett dialog med reindriftsnæringa, derfor inviteres det til møte i innledene fase. Dette møtet var planlagt til å foregå to-delt, første delen som ett fellesmøte med generell informasjon om kommuneplan arbeidet i Alta kommune med plenumsdiskusjon og neste del med egne møter enkeltvis med reinbeitedistriktene. Det sies i invitasjonen at i enkeltvise møtene kan reinbeitedistriktene komme med konkrete arealproblemstillinger og innspill som skal legges

til grunn i det videre arbeidet med planutforming³².

Til dette møtet hadde Alta kommune laget en presentasjon om planprosessen og planarbeidet i kommunen, som ble presentert først. I fellesplenum var tema arealproblematikken, mens i det som kalles særmøter med reinbeitedistriktene var tema lagt til å snakke om konkrete sensitive områder innenfor distriktet, og ellers generell informasjon om beiteområdene og råd til videre dialog i prosessen. Kommunen sier videre at i dette møtet har dem enda ikke konkrete forslag, men i neste fase skal det foreslås løsninger for aktuelle planlagte bruk av områdene til fritidstomter og andre formål³³. Siden det var labert oppmøte til dette møtet, så ble det bare ett fellesmøte eller plenum med alle reinbeitedistriktene til stede, og Alta kommune og Reindriftsforvaltningens representanter. Fra Alta kommune var daværende plansjef og arealplanlegger til stede, samt fire medlemmer fra kommunens fritidsformål arbeidsgruppe. Med andre ord, så stilte Alta kommune mannsterkt til møtet. Fra Reindriftsforvaltninga var det to stykker til stede. I møtereferatet for dette informasjonsmøtet, fremkommer det at det var totalt tre av elleve distrikter som møtte opp. De tre distriktene som møtte opp, har ifølge referatet henvist til at tidspunktet til møtet var litt uheldig, da flere reinbeitedistrikter hadde påbegynt med flyttingen av reinflokkene til vår/sommerbeitene på dette tidspunktet. Dette sier også informantene som er intervjuet, at for de fleste passet det ikke siden det var tida for flyttinga av reinflokken.

Ved Alta kommune sier plansjefen at tidspunktet var satt i samarbeid med Reindriftsforvaltningen, og dem dermed trodde at møtet skulle ha større oppmøte (daværende plansjef). Mens i referatet fra møtet sier rådgiver fra Reindriftsforvaltninga at tidspunktet for møtet var uheldig, og foreslo dermed at ett tilsvarende møte holdes for de reinbeitedistriktene i juni. Selvsagt er det naturlige svinginger fra år til år, at hvor tidlig eller sent på våren flyttinga av reinflokken begynner. Men så å si alle informanter har påpekt at våren, april, er ikke noe godt tidspunkt for å arrangere møter eller ha høringstiden på. Da er fokuset på flyttinga av reinflokken til sommerbeiter.

Andre momenter som kom fram i dette møtet fra reinbeitedistriktene, jf. referatet fra møtet³⁴, er at to av distriktene var kritisk til bruk av hensynssoner³⁵, da alle områder er like viktige. Andre ting som ble påpekt var at det var positivt at reindriffta ble invitert til møte så tidlig i prosessen.

Selv om møtet ble holdt som ett fellesplenum, så kom de enkelte distriktene med syn om

³² Invitasjonsbrev, sak 08/ 159-118/REOL, 15.04.2009

³³ Alta kommunes presentasjon, brukt i møtet 21.04.2009

³⁴ Referat fra møtet 21.04.09, sak 08/159-121

³⁵ Hensynssoner kan merkes innefor kommunen, hvilke områder skal fredes mot noe jf. § 11-8

forskjellige områder innenfor sitt reinbeiteområde. Som at hvor det ikke er ønsket utbygging eller fortetting av hyttefelt.

Planen til kommunen var å holde fellesplenium bare for å informere, som informasjonsmøte. Men at det ble en sterk front fra enkeltpersoner i dette møtet. En har opplevd da at hvis det er lite villig til å diskutere løsninger, så følger de andre også den tonen (daværende plansjef).

Andre møte

Til de reinbeitedistriktene som ikke møtte opp i det første møtet, ble det sendt den 24.06.09 invitasjon til ett nytt møte som skulle avholdes 30.06.09³⁶. Dette møtet var lagt opp på samme måte som det første møtet, at en ville ha enkeltvise møter med reinbeitedistriktet, og hvor både kommunen og Reindriftsforvaltningen var med. Til dette møtet skulle reinbeitedistriktet ta kontakt med kommunen for å avtale passende tidspunkt den dagen, og om det ikke passet den dagen oppfordret kommunen i invitasjonen reinbeitedistriktene til å forslå ny dato.

Det lykkes ikke denne gangen heller til å få reinbeitedistriktene i møtet, uten at grunnene til dette er utforsket nærmere, men det kan tenkes at flere reinbeitedistriktene var opptatt med reinkalvemerking på det tidspunktet.

Dermed ble det sendt enda én invitasjon den 29.07.09 til ett møte i Alta den 26.08.09³⁷. Som en ser, så sendes denne invitasjonen en måned før møtet skulle avholdes, til en forandring fra de tidligere invitasjonene som blir sendt fem-seks dager før møtet skal arrangeres. Det kan være uheldig når brevet sendes ut i så kort tid før møtet avholdes. Det som også var endret i invitasjonen til august møtet, var at denne gangen ville kommunen ta kontakt med distriktslederen for å avtale passende tidspunkt til møtet. Også her var det planlagt enkeltvise møter med distriktene på ca 1 ½ time, hvor kommunen og Reindriftsforvaltninga er representert. Reinbeitedistriktene kom da i møtene, sju av distriktene møtte opp. Kun ett distrikt møtte ikke. Ifølge referatet av møtet³⁸ så kommer det frem at kommunen på forhånd hadde ringt til samtlige distriktsledere for å avtale møtetidspunkt. Tilstede på møtet var to planleggere og to fra arbeidsgruppe: fritidsformål fra Alta kommune og tre stykker fra Reindriftsforvaltninga, deriblant daværende reindriftsagronom. Ett av reinbeitedistriktene hadde på forhånd bedt om tolk til møtet, og dette fikk de. Et av distriktene hadde med seg advokat, for å diskutere noen områder i planen som tidligere var bestemt. Samtlige møter begynte med en presentasjon om planarbeidet og at kommunen fortalte om sine planer og utfordringer. Det ble ifølge referatet presentert på møtet at samtlige planer kun var utkast og

³⁶ Invitasjon 24.06.09, sak 08/159-138

³⁷ Invitasjon 27.07.09, sak 08/159-146

³⁸ Referat fra møtet 26.08.09, sak 08/159-152

foreløpige, og at ville fremdeles bli endringer før planen går til offentlig ettersyn. Videre står det at Reindriftsforvaltninga ga en generell tilbakemelding at kommunen i alt for liten grad har tatt hensyn til de pliktene som de har til å vurdere alle inngrep etter reindriftsloven og grunnloven. I referatet fremkommer det hvilke saker som er diskutert i møtene med distriktene, mesteparten av disse sakene handler om arealer til fritidsformål, og at det fra reinbeitedistriktenes side ikke ønskes ytterlig utvidelser av feltene. Noen reinbeitedistrikter har flere saker som de nevner, mens andre igjen ikke har så mange saker. Flere av reinbeitedistriktene yter ønske om møte med kommunen senere, når de har diskutert og vurdert planene litt grundig. Kommunen signaliserte at de vil ta initiativ til et nytt møte med de distriktene. Alt i alt, så hadde distriktene mange synspunkter angående arealer til fritidsbruk. Noen hadde generelle synspunkter som at 30 % dekningsgrad av antall hytter i forhold til innbyggertallet er for høyt. Mest var det synspunkter om noen arealer som kommunen hadde foreslått planlagte utbygginger på.

Tredje møte

Det har i tillegg til disse to møtene som er gjennomgått, vært ett møte med reinbeitedistriktene, kommunen og Reindriftsforvaltninga, som Reindriftsforvaltninga hadde invitert til. Dette møtet skal ha vært gjennomført 26.03.10 og tema har vært å diskutere planen før den sendes til offentlig ettersyn³⁹. Til dette møtet så har jeg ikke funnet referat, verken fra kommunen eller Reindriftsforvaltninga. Men jeg har fått inntrykk fra flere informanter om at dette møtet har funnet sted. Dette møtet var delt i to seanser, hvor distriktene er delt etter områder: midtre sone og østre sone. Formålet med informasjonsmøtet var gjensidig dialog mellom kommunen som planlegger og reindriftsnæringen med bruksrettigheter på arealene, for å få gjennom en kommuneplan med minst mulig konflikter.

Det har også vært arrangert møte med Områdestyret, Reindriftsforvaltningen og Alta kommunen 05.03.10, i forkant av offentlig ettersyn hvor formålet var å gjennomgå planen. I dette møtet ble forskjellige utfordringer diskutert, ganske konkret sak for sak.

Enkeltvise møter

Planleggere i kommunen mente at de møtene som var enkeltvise med reinbeitedistriktene var de møtene som ga best resultater. Da kunne en gå detaljert inn i distriktenes områder, og det kom flere konkrete innspill. For da var jo planene enda mer konkrete og i stedet for å diskutere i overordnede nivå (Arealplanlegger og daværende plansjef). I tillegg syns

³⁹ Invitasjonsbrev 04.03.10, ref. 2008/3183/3317/2010/AKH/414.2

kommunen at det var lettere å finne løsninger når en diskuterte enkeltvis med distriktslederen, enn i et fellesplenum. Da en hadde opplevd at det ble sterk front fra enkeltpersoner på det første møtet og ville derfor splitte reinbeitedistriktene, for det hadde de lært at det var bedre med enkelt møter enn generelle drøftinger i fellesmøter, selv om det tar lengre tid med å holde enkeltvise møter (daværende plansjef).

Når det gjelder hva reinbeitedistriktene sier om enkeltvise kontra fellesmøter, så syns to av informantene at det er bra med fellesmøte for at en kan lære av de andre distriktene siden en har de samme interessene. Mens to av informantene syns at enkeltvise møter er best for å drøfte ens eget distrikt i fred og ro, men at fellesmøter er bra til informasjonsmøter.

Dette kan tyde på at det er bra å kombinere disse to måtene å organisere møter på. I første omgang når det er på det overordnede nivå, så kan en ha felles møter som informasjonsmøter og til å drøfte felles utfordringer for reindriften i kommunen. Når kommunen kommer litt lengre i utformingen av planen, og når det skal diskuteres konkrete løsninger, så er det mer hensiktsmessig med enkeltmøter med distriktene. Da får man diskutere veldig detaljert og fokuset er på ett reinbeitedistrikt.

Innspill i møtene

” .. jeg etterlyser nå kanskje også konstruktive innspill, hvilke løsninger de kan være med på. For da hører man på dem. Dette visste jo ----(stedsnavn) , og vi hørte på dem. Men når dem sier NEI NEI NEI, da må vi finne andre løsninger. Og det er ikke sikkert at de er de beste for distriktet.. ”

(Daværende plansjef).

Daværende plansjef syns ikke det var så mange konkrete innspill, men mange innspill var av slik sort som at alle områder er viktig. Da mente han at slike argumenter var vanskelig å godta. I tillegg mente han at reinbeitedistriktene ofte har politiske argumenter, og dermed så blir Reindriftsforvaltningen veldig sentral, da de har faglige argumenter (daværende plansjef). Områdestyrets leder mener derimot at reindriften må ha de politiske argumentene og vil alltid ha de i slike prosesser, og det hadde vært rart om de ikke hadde hatt slike (Områdestyrets leder).

Reindriftsforvaltningens informanter har erfart at det oftest er slik at reinbeitedistriktene venter til kommunen kommer med konkrete forslag, også går dem i mot eller kan gå med på

de planene. De går ofte imot, da planene ikke tar hensyn til distriktets bruk av arealer eller andre grunner.

Reindriftingsagronomen ser at reinbeitedistriktene må begynne velge hvilke kamper distriktet skal ta, for alt kan ikke vinnes. Derfor bør man fokusere på det en har muligheter til, og selvsagt bruke tiden på de som er helt utenkelig å ha utbygging på. Men selvsagt er alle områder nødvendige for reindriften, så det er alltid minus å miste arealer og blir alltid tap for reindrift (Reindriftingsagronom).

Reindriftingsutøvere har også ulike erfaringer med å si eller gi konkrete innspill på akkurat hvilke områder som kanskje kan brukes. En av informantene forteller om tidligere hendelse hvor forhenværende formann i distriktet, hadde vært på befarings med kommunen og på den turen fikk kommunen inntrykk for at det var ett område som kunne brukes til utbygging. Mens formannen hadde annet syn på dette, han var uenig i disse planene og dette oppdaget han ikke før planen var lagt og vedtatt (Reineier 2).

En annen reineier hadde en opplevelse i forbindelse med denne runden av planprosessen, på ett møte med kommunen. Kommunen hadde da spurt om mulige områder som kan være mulige å brukes til utbygging av hytter:

” Jeg angret på at jeg sa at i -----(stedsnavn) kunne det vært mulig. Når jeg sier -----, så er det akkurat på neset. Det ser ut som at det er kommet hyttefelt, på hele området -----... Jeg angret på at jeg i det hele tatt nevnte det, når du gir dem lillefingeren, så tar de hele hånden” (Reineier 3).

Han mente da at han og kommunen hadde ulike tolkninger på hvilke områder som mentes med dette stedsnavnet. Slike erfaringer gjør at reinbeitedistriktene blir veldig forsiktig med å si noe, da det kan bli misforståelser. Enten så kan det være ulik kjennskap til landskapet og stedsplasser, at en har ulike måter å definere størrelsen på områder, og hvor grensene går til ett annet område. Det kan være ulike grunner til slike misforståelser.

De fleste reindriftingsutøvere sier videre at det kan være vanskelig å forberede detaljert på møter med kommunen, at de måtte ta det derifra. Noen reinbeitedistrikter sier de går gjennom hovedpunktene, men at detaljene må komme på møtet med kommunen eller eventuelt senere etter møtet. Noen informanter sier at reinbeitedistriktet hadde så lite tid i møtene, at hvis de kunne ha tenkt og vurdert grundigere på noen saker, så kunne kanskje løsningen blitt funnet der og da. De fleste mener at de fikk fortelle om sine meninger til planen, men er usikre om kommunen tar hensyn til det dem sier.

En av informantene sier at det var inntrykk av at det kun var informasjonsmøte det som ble arrangert i Alta august og da er det ikke ett møte hvor en kom med innspill.

” Det var jo bare ett informasjonsmøte som sagt. Da var det bare for å få prosessen i gang. Annet at dem har allerede på forhånd lagt sine planer hva som skal gjøres, og det er også sikkert holdbart. Slik jeg forstår dem, dem viste kart også.. (). Når det er slik informasjonsmøte, så tar jo distriktenes representant informasjonen som kommer frem der tilbake til distriktet og kommer med synspunkter senere” (Reineier 6).

En kunne ikke komme med konkrete innspill der og da, dette måtte diskuteres internt først. Slik er det flere som har gjort, to av distriktene ba jo om møte på ett senere tidspunkt når distriktene hadde diskutert dette internt. Men denne informanten hadde forstått det slik at når det er informasjonsmøte, så trenger en ikke komme med innspill der og da. Samtidig som kommunen forventet konkrete innspill til planen. Det med forventinger til møtene er viktige å avklare på forhånd, slik at en har samme forståelse av hva møtet skal bringe til.

Videre sier mange av reineierne at kommunen ofte krevde å få vite hvilke arealer som kan tenkes er mindre verdifulle som beitearealer, som en kanskje kunne ha tenkt å ha utbygging på. Samtlige informanter har påpekt at det ikke er mulig å kategorisere beitearealene slik, at en setter viktigste og minst viktig i noen områder. For beitearealer brukes forskjellig i de ulike årstidene og i ulike værforhold, dermed så kan en ikke sette slik kategori til arealene. Leder for Områdestyret sier at slike utsagn fra kommunen bunner på uvitenhet, at det må forklares hvorfor det ikke er mulig å kategorisere arealene slik, at en må hele tiden forklare at været fra år til år påvirker også hvor reinen beiter det året, også været fra uke til uke. Om det er varmt, så er reinen i litt høyere steder, mens når det er kaldere vær, så beiter den mer i lavtliggende områder. Da er det umulig å sette verdier slik som dem ønsker det, og om det hadde vært mulig så hadde reinbeitedistriktene gjort det (Leder for Områdestyret).

I tillegg sier informantene at distriktene har ikke flere arealer å miste, for de har allerede nådd grensene for utbyggingen for lengst og derfor så vil man ikke gi fra seg arealer.

”Men man må vel innse det, at man mister arealer. Dessverre, til andre formål..”(Reineier 3). Flere informanter har påpekt at de innser at dessverre så mistes arealer til andre formål, uansett hva en gjør. I slike prosesser er hensikten da å minimere konsekvensene for drifta, og til dette må reineiere bruke sine reindriftsfaglige kunnskaper. Det er denne kunnskapen en vil få frem i slike prosesser. Det at næringen har flere politiske argumenter i slike prosesser hvor

det forventes at det kommer flere konkrete innspill, som i planutformingsfasen, viser bare det at reindrifta må involveres mer i ett tidligere stadium hvor det er muligheter for å diskutere politiske mål, som også er viktige.

Det vil si planprogramfasen, hvor de politiske målene diskuteres eller i planstrategien for hele perioden. Samt i samfunnsdelplanen som sier noe om hva som skal prioriteres de neste årene. Da hadde man tatt den runden der, og er kanskje mer klar for å diskutere konkrete og detaljerte saker i planutformingsfasen.

Inntrykket mitt etter gjennomgang av dokumentene, er at flere saker som er blitt nevnt i møtene mellom kommunen og reinbeitedistriktene er imøtekommet. De som har foreslått nye områder tilsvarende områder som kommunen foreslo, har klart å påvirke lokaliseringa. Så det utsagnet til daværende leder om at de hørte på de argumentene og de som hadde forslag hvor det eventuelt kunne legges utbygging på stemmer. Dette gjelder selvsagt ikke alle områder som distriktene foreslo å flytte, men noen få. Dette virker som at hvis reieneierne har klart å argumentere for sine grunner, og hvis en har vært villig til å diskutere alternativer til de områdene som kommunen hadde foreslått, så har de fått medhold i noen punkter. Dette gjelder i alle fall to områder, ettersom det jeg kan se. Det har med andre ord vært muligheter for å påvirke, hvis reieneierne kunne gjøre det etter kommunens måte slik at de forstår og godtar argumentene. Flere reieneiere forteller at de fikk slik følelsen på møtet at planene var allerede lagt, og dermed så virket det ikke så nyttig å komme med innspill, for planen var uansett lagt.

Dette synet at hvis en ikke sier noe eller kommer med innspill, er en norsk måte å tenke på, som ordtaket sier: hvis en tier, så samtykker man. Med dette kan det menes at man ikke har noe å si til planen, at det har ikke negative konsekvenser for en, og dermed ikke noe grunn til å medvirke. Mens det i realiteten kan være flere årsaker til dette, samt at det er kulturforskjeller også på kommunikasjon. I det at samisk har ett tradisjonell uttrykk som sier det motsatt, det er den som tier, samtykker ikke. Altså at man er mer vant til å komme med ros og vil ikke ta konfliktene og argumentere for hvorfor en ikke samtykker. Rådgiver ved Reindrifftsforvaltningen forteller slik om dette fenomenet:

” Det er slik mange ganger, i den samisk språklige verden og norskspråkligverden, at når dem kommuniserer. Når den norskspråklige ikke ser ut til å ta hensyn, da vil den samiske verdenen ikke orke å argumentere så alt for mye mer. Dem tenker, jaja, når dem ikke tar hensyn, så tar dem ikke hensyn.... ().. Og distriktene har ikke sagt noe der, men er likevel av den syn at dette går dem ikke med på, mens i den norskspråklig verden har trodd at ` jaja, dem sa ingenting, så da godtok dem vel dette,

dem sa i alle fall ikke noe” (Rådgiver ved Reindrifftsforvaltningen).

Dette gir ett bilde av en kommunikasjonssituasjon, som etter erfaringene som han har er vanlig form for kommunikasjon i møter. Det at det er flere måter å kommunisere på, og at det samiske har ikke som tradisjon å gjøre motstand i slike situasjoner. Dermed så blir det bare slik, at den som tier, samtykker ikke. Derfor er det viktig å få fram det dem mener, og legge til rette for at kommunikasjonen skal være så åpen og tillitsfull som mulig. For det er viktig å argumentere for sine synspunkter for å få fram forståelsen og bildet av situasjonen.

Oppsummering planutformingsfasen

For å oppsummere så ser en at det har vært totalt arrangert til sammen tre møter med reinbeitedistrikter, to møter med hvert distrikt. Det er en økning fra forrige planprosess, hvor det var ett møte med reinbeitedistriktene. Det har i perioden vært, ettersom det jeg kan se, to møter med områdestyret.

Alta kommune har flere ganger prøvd å invitere til møter, og til slutt har de lyktes å få til møtene. Grunnen til labert oppmøte til første møte, er utelukkende på grunn av at vårflytting av reinflokkene var påbegynt. Møtet i juni hvor ingen møtte, kan jeg ikke si sikkert om hva som er grunnen, men kan tenkes at flere distrikter hadde begynt med kalvemerkingen i det tidspunktet, og i tillegg så var det opp til distriktene å ta kontakt for å avtale om tidspunkt. Møtet i august lyktes kommune til å få nesten samtlige reinbeitedistrikter som ikke var i det første møtet. Dette var i følge flere ett veldig godt tidspunkt til å holde møte på, i tillegg ser jeg at invitasjonen var sendt en måned i forveien, i forhold til foregående invitasjonene som var sendt kun fem-seks dager før møtet. I tillegg virket det som at kommunen i forkant av møtet i august ringte direkte til hver enkelt distriktsleder for å avtale passende tidspunkt den dagen. Ut fra det som er kommet fram, så har det vært en form for medvirkning fra reinbeitedistrikter. De har vært i møter, og det har vært mulig å komme med innspill der. Intensjonen til kommunen har i alle fall vært å tilrettelegge for medvirkning, det ser man på antall møter som de har prøvd å organisere utøver det som er minstekravet i loven. I hvilken grad medvirkninga har vært, diskuteres nærmere i neste kapittel. Men det har jo også vært visse utfordringer knyttet til ulike forventinger til medvirkningen, fra de ulike aktørene. Dette skal også ses nærmere i kapittelet som tar for seg drøftingen.

6.2.3 Høring og offentlig ettersyn

Planforslaget ble sendt ut til offentlig ettersyn og høring den 16.09.10 og fristen til å gi innspill til planforslaget var satt til 15.11.10⁴⁰. Det var to måneders frist på høringen, fra brevet ble sendt. I den forbindelse ble det invitert til to timers folkemøter rundt om i 8 skolekretser i kommunen fra tidsrommet 23.09.10-01.11.10. I folkemøtene skulle planene presenteres og det ville bli gitt anledning til å komme med innspill til planforslaget.

Planforslaget som ble fremmet åpent for nærmere 1300 hyttetomter, den politiske ambisjonen at antallet i planen skulle komme på 1100 hyttetomter. Det var altså buffer på nærmere 200 hyttetomter. Boligtomter som ble fremmet i planene var på 4300, det politiske målet var på 4000 nye boligtomter i perioden.⁴¹

Medvirkning i høringsfasen

Medvirkningsopplegget skulle som nevnt i planoppstartsfasen, stort sett følge malen til medvirkning i varslingsperioder, med møter, annonser og lignende. Her var det heller ikke nevnt at det skulle være medvirkning fra reinbeitedistriktene og reindriftsutøvere. Mens reindriftsmyndighetene er nevnt, at det kunne være aktuelt å holde særmøter med dem for å drøfte og forhandle om konkrete problemstillinger. Videre i planprogrammet er det sagt at det kunne være aktuelt å involvere andre relevante lag/ eller foreninger, og at formen for medvirkningen skulle tilpasses til de ulike gruppene. Medvirkningsopplegg var ikke planlagt i detaljer, hvem skulle tas med og hvordan, men dette skulle vurderes underveis.

Totalt kom det over 300 innspill til planforslaget. Det var fire reinbeitedistrikter som ga høringsuttalelse til planforslaget. I tillegg til innspillene, var det 74 innsigelser. 42 innsigelser kom fra Områdestyret. I forhold til forrige arealplanen, så kom det i denne perioden 200 flere innspill, og tre ganger så mange innsigelser fra reindrifta. Samt at antall innspill fra reinbeitedistriktene er det samme, og det er de samme distriktene som har gitt innspill.

Til høringer kom det uttalelse fra fire av elleve reinbeitedistrikter. Det er også reindriftsutøvere fra de fire reinbeitedistriktene som kom med innspill som jeg har intervjuet. Hvorfor de syv andre distriktene ikke kom med skriftlig innspill til planforslaget som lå til offentlig ettersyn kan ha hatt flere grunner. Det kan være at dem ikke har så store konflikter, eller at det kan ha vært høringsperioden som var lagt til en tid som ikke var så gunstig for

⁴⁰ Planforslag til offentlig ettersyn og høring 16.09.10, sak 08/159-213/ULNI

⁴¹ Planbeskrivelse kommuneplanens arealdel 2011-2030, 19.08.11

disse reinbeitedistriktene og deres arbeid. Mest sannsynlig er det en kombinasjon, og medvirkning er kanskje ikke så relevant hvis det ikke berører reinbeitedistriktene.

Høringsuttalelsene fra reinbeitedistriktet inneholdt for det meste fritidsformål. Dette var jo hovedutfordringene, samt noe om boligarealer i spredte strøk. Når det gjelder lengden av høringsuttalelser, så var de alt fra halv side til fire sider. Det var stor variasjon i hvor mye som var skrevet, og hvor stor grad innspillene er argumentert. Noen distrikter hadde vedlegg til uttalelsen, som tidligere rettssaker og avisutklipp og historikk. De fleste innspillene går veldig konkret på punktene i planforslaget, samt at samtlige inneholder overordnede innspill som går ut på at det er ikke bra at reinbeitedistriktet mister arealer som de ikke har å miste, at denne utvikling ikke kan fortsette.

Det er stor variasjon i høringsuttalelse, både plansjefen og Områdestyrets leder sier at det avgjøres av hva reinbeitedistriktet har av kompetanse og tid. Det er stor variasjon av konfliktnivå, hva dem har møtt på av problemer de siste årene, så prosessen kan gjenspeiles kanskje litt av hvor stor konflikt de ulike reinbeitedistriktene ha møtt på de siste årene (Arealplanlegger).

Og disse punktene kan jo stemme til en viss grad, de fire reinbeitedistriktene som hadde gitt skriftlig innspill til denne runden, er også de som ga innspill i forrige rulling av arealplanen som ble vedtatt 2002. Uten at man kan være helt sikker på det, men det er i stor grad slik at en prøver i alle fall å påvirke der det berører ens eget distrikt mest. Men det kan jo også være mange ulike barrierer til det å gi innspill. Selv om det er viktig å skrive skriftlige høringsuttalelser.

Det er viktig med argumentasjoner over hele linjen, også til Områdestyret, selv om de har kunnskap i reindrift så har de jo ikke den lokale spisskompetansen som reieiere har i sitt eget reinbeitedistrikt.

” Det er jo slik, jo grundigere distriktene behandler sakene, jo bedre. At hvis den bare sier noen få ord at dem er imot utbyggingen og er ferdig med det.. Det sier jo ingenting til meg, at hvorfor dem er imot. Hvis dem hadde skrevet om alle konsekvensene, da hadde det vært mye enklere for meg som politiker å behandle saken” (Områdestyrets nestleder).

Det sier litt om viktigheten i å argumentere for bruken sin, og at reinbeitedistriktene har god tid til å skrive innspillene. Muntlige innspill som er referert tas jo også i betraktning, men disse er oftest skrevet og utformet av kommunen og dermed kan de ha tolket innspillene etter det de har forstått. Derfor er det viktig at reinbeitedistriktene kommer med sine egne utformede

uttalelser, som også går til Områdestyret og ikke bare til kommunen. Men det kan jo være flere punkter som er problematiske i prosessen, som blant annet dette med det skriftlige. I den samiske kulturen har ikke skriftkulturen eksistert så lenge, den muntlige tradisjonen er fremdeles fremtredende, særlig i primærnæringene.

” .. i forhold til reindrifta, så er jo på en måte, det der med det skriftlige.. Vi ser at vi er nødt til å forholde på en annen måte, for det ligg i kulturen at det å ordlegge deg skriftlig.. Og kanskje har man på en måte ikke forutsetning i og sette seg inn i saken på samme måte. Man har det at dem er på fjellet store deler av året, og i forhold til at det klaffer på en måte. Så det er jo litt mer krevende, og det er jo på en måte å bruke den her gode norske tradisjonen, det er jo frister mot reindrifta, så det er opplagt en utfordring, som man må ta innover seg” (Arealplanlegger).

Det skriftlige kan være barriere i en slik prosess, kanskje mer for reineiere enn for andre.

Dette er noe jeg tror er i ferd med å endre seg. De fleste reindriftsutøvere jeg intervjuet, sier at høringsene blir skrevet av distriktsstyret. Noen sier at dem har fått fullmakt fra reinbeitedistriktet til å skrive innspill, mens andre har sekretær og distriktslederen som utformer høringsuttalelsene.

Det er opp til distriktslederen hvor våken dem er i sakene, som avgjør hvordan deres saksbehandling blir (Reindriftsagronomen).

Årssyklusen til reindrifta er også en annen utfordring, som nevnt, for syklusen til reindriften en annen enn for kommunene i Norge. Når det gjelder tidsmessig, så sier reindriftsutøvere at tidspunktene ikke alltid passet, dette gjelder både møte- og høringstidspunktene.

” Kanskje juni og august er også bra, da er det ingen som har stress. Også vinteren, februar- mars er gode tidspunkter, da er det ikke så altfor stress. Om våren, april og mørketiden (okt.-des.), da passer det ikke. Ikke september heller, men det kan hende at man har litt tid innimellom ”(Reineier 7).

Det var mye fokus i intervjuene på dette med tider, at det er mange tider på året hvor det ikke passer. I sær er årstidene våren og mørketiden nevnt som ugunstige årstider. Det er jo slik at reindrifta er en livsstil og følger naturens gang. Det er kanskje litt vanskelige å planlegge tiden, enn det vanligvis er for andre med mer forutsigbare tider når dem er på jobb. I tillegg syns noen at lengden på fristene kunne vært lengre, da det er utfordring å rekke å få innspill innen fristen. Mens en annen syns at fristene er lange nok, men tidspunktene på året spiller stor rolle på om reinbeitedistriktet har tid til å sette seg ned å utforme ett skriv.

Mens en annen sier at: *” akkurat når reindriften har det travelt.. Det var noe vi tenkte var*

settet med vilje, slik at reindriften ikke skal ha tida til det. Slik tenkte jeg. Men jeg vet jo ikke om det er slik ” (Reineier 5).

Det er flere måter å se ting på, men de fleste har en formening om at det er uvissheten fra kommunens side som gjør at disse møtene legges på tider det er travelt i reindriften.

Kommunen følger sin kommunesyklus mens reindriften har en annen syklus, som i hovedsak er knyttet til naturlige svinginger, og i stor grad påvirkes av været, som nevnt tidligere. Men likevel skal en ikke overse slike tanker som reineier 5 kommer med, for når en ofte har møtt motstand fra autoritære som kommunens planleggere, og dermed er ikke tillitsforholdet så problemfritt og det er lett å begynne enn å tenke i slike baner.

Innsigelser

Områdestyret er den som på vegne av reindrift har ilagt innsigelsesrett i planer. Til denne planen så la de 42 innsigelser etter at planen hadde vært i offentlig ettersyn og høring. De fleste innsigelsene gikk på fritidsformål. I denne oppgaven vurderer jeg innsigelsene etter det om reinbeitedistriktenes kunnskap og argumenter har ført til innsigelser, eller om innsigelsene kun er vurdert etter selvstendig grunnlag av Områdestyret.

Områdestyret skriver i sin høringsuttalelse og innsigelsesbrev at de er skeptisk til det store antallet hyttetomter som kommunen har som mål å få i planen. I tillegg har de bemerket at Alta er en stor reindriftskommune, noe som kommer lite fram i prosessen og saksfremlegget.

” Ja over 40 innsigelser, sånn var det. Da var Alta litt skremt. Når det var så mange innsigelser fra reindriften, selv om prosessen var gjennomført slik den var. Men selvfølgelig, så hadde dem ikke tatt til seg de signalene som var gitt. Og dermed så valgte Områdestyret på de fleste områdene å støtte distriktene ”(Reindriftsagronomen).

Dette er noe av grunnene til at Områdestyret denne gangen hadde så mange innsigelser mot planen, og dette på bakgrunn av de muntlige og skriftlige innspillene fra reinbeitedistriktene. Dette viser også at det er viktig å tilrettelegge for gode prosesser allerede i begynnelsen i prosessen.

Etter at høringsperioden var over, tok Alta kommune kontakt med Reindriftsforvaltning for å drøfte noen av innsigelsene. De antok da at noen innsigelser berodde på misforståelser.

Og slik var det, 7 av 14 innsigelsene som Alta kommune ville ha drøfting på i telefonmøtet, ble trukket av Områdestyret jf. vedtak 02.03.11. Områdestyret skriver i vedtaket at det er beklagelig at all informasjon ikke var kommet fram i planforslaget, at det var flere tidligere

regulerte områder i planene og at det var noen vedtak fra Miljøverndepartementet som gjaldt noen av områdene. Disse var ikke tydelig merket i planen.

Etter dette ble det da 35 innsigelser igjen. Disse ble løst ulikt over flere møter mellom Alta kommune og Områdestyret.

Ut i fra saksdokumentene, så har jeg laget tabell som viser hvordan innsigelsene ble løst.

Resultat	Antall innsigelser
Trukket med engang pga. misforståelser	7
Funnet alternative løsninger	3
Området ble avgrenset, som følge av innsigelsen	13
Kommunen etterkommer innsigelser	8
Kommunen etterkommer ikke innsigelsen, forblir uendret i planen	10
Innsigelse blir videresendt til MD	1
Totalt innsigelser	42

Tabell 4 Oversikt over innsigelsesresultatene etter mekling

Den 10.06.11 hadde kommunen og Områdestyret drøfting om den reinbeitefriesonen, og blir ikke enig. Dermed sendes dette videre til Miljøverndepartementet for behandling. Alta kommune vedtok planen 21.06.11, i påvente av to punkter som er sendt videre til departementet til behandling. Det ene var den reinbeitefriesone og det andre var tilleggsarealer til Avinor. Planen ble vedtatt, utenom disse to punktene, som kommer senere. Denne innsigelsen ble ikke tatt til følge i Miljøverndepartementet, og ble stående slik Alta kommunen hadde planlagt å sette hensynssonene.

Slik jeg vurderer innsigelsene mot det som distriktene har sagt i møtene og i de skriftlige høringsuttalelsene, så er det noen punkter som Områdestyret har lagt innsigelse på og andre ikke. Men stort sett har de i første omgang fulgt reinbeitedistriktene hva de har uttalt seg, både fra møtene med muntlige innspill og via skriftlige innspill på høringene. Av de skriftlige høringsinnspillene til planforslaget, så hadde de fire reinbeitedistriktene uttalt seg om totalt 20 punkter. For noen av punktene er det nevnt allerede i høringsbrevet at dette er tidligere rettsvirkninger gjennom jordskifteretten og domstoler. Disse punktene ble da sannsynligvis

tatt ut av planen. Områdestyret la innsigelse for 17 av de punktene som ble nevnt i innspillene i høringsbrevene fra reinbeitedistriktene.

Tre av disse innsigelsene ble imøtekommet, og planene ble trukket ut. Til to av innsigelsene ble det funnet alternative områder og løsninger til.

Syv av innsigelsene ble delvis imøtekommet, og områdene ble da redusert.

Fem av innsigelsen ble ikke imøtekommet, og ble ståendes slik de var planlagt.

De resterende punktene som det ble lagt innsigelse på, kommer i alle fall slik jeg kan se, femten ut fra de muntlige innspill i forbindelse med møtene. Disse er ikke gjengitt i de skriftlige høringsskriv fra reinbeitedistriktene. Fra de femten innsigelsene som kom fra reinbeitedistriktene i møtene, er det tre innsigelser som ble imøtekommet av kommunen. Åtte av innsigelsene ble delvis imøtekommet, og området ble redusert. Fire innsigelser ble ikke imøtekommet, og ble ståendes uendret. Samt at det er flytteleier på flere områder hvor det er foreslått å legges utbygging til, disse har Reindriftsforvaltningen stort sett oversikten over og disse er det også lagt innsigelser på bakgrunn at de har sterk rettslig vern jf. Reindriftsloven.

Senere når det kom til drøfting mellom kommunen og Områdestyret, så ble noen av innsigelsene trukket, som reinbeitedistriktene ville gå imot, mens andre innsigelser er opprettholdt eller at kommunen har endret eller forkastet de planene. Hvordan dette er vurdert fra Områdestyret sin side, er forskjellig fra sak til sak. Nestleder sier at han i disse arealsakene vurderte etter hvor store konsekvenser hver enkelt utbygging har for distriktet. Hele tiden prøvde han å se etter alternative løsninger, i stedet for å si nei, bare for å gjøre det. Leder i Områdestyret sier at til vurdering av sakene, er det sentralt hva reinbeitedistriktene selv sier om disse områdene. Begge sier Områdestyret vurderer reinbeitedistriktene i helhet, da hvor store konsekvenser dette har for hele reinbeitedistriktet, ikke bare enkelt utbyggingene avskilt. Til denne vurderingen er reinbeitedistriktenes kunnskap viktig, for det er dem som vet best og kommer med slik informasjon (Nestleder og leder i Områdestyret).

Områdestyret gjør selvstendige vurderinger hvor reindriftsinteressene blir veid mot samfunnets interesser, og de er som sagt statens forlengede arm til å vurdere om de ulike tiltakene er i henhold til overordnede nasjonale mål.

I dokumentene ser jeg at det ikke alltid var flertall når innsigelsene skulle vedtas for å opprettholdes. Det er for så vidt ikke ett ukjent fenomen at styrer av diverse slag ikke alltid kommer med enstemmig vedtak. Så derfor er ikke det noe dramatisk i seg selv.

Når det gjelder det med skriftlige og muntlige innspill, så stemmer nok i denne arealprosessen utsagnet til daværende plansjef:

” Så at jeg tror ikke du kan si at fordi noen distrikter ikke utga uttalelser, jeg tror at deres interesser fremkom i områdestyrets sine vurderinger. På lik linje med som ett landbrukskontor skal ta ansvar for alle bøndene, så må forvaltninga ta ansvar for alle i reindriften”

(Daværende plansjef).

Utsagnet i dette kan tyde på at selv om reinbeitedistriktene ikke ga skriftlige høringsinnspill, så ivaretas deres interesse likevel på bakgrunn av de muntlige innspillene som dem kom med i møtene. Det er ikke om å gjøre for reinbeitedistriktene å gi uttalelser, det må også gjennom Områdestyret, som igjen behandler dette enten ved å gi innsigelse eller ikke. Vi ser at i forhold til disse som kunne spores som muntlige innspill i møtereferatene, så var det en god del av innsigelsene. Så selv om reinbeitedistriktene ikke kom med innspill til planforslaget, så valgte Områdestyret å ta de muntlige innspillene og gi innsigelse på en del saker.

For det er stor forskjell på hva reinbeitedistriktene har av kompetanse og tid, og det er her Områdestyret kommer inn. Det er for å gi likebehandling til alle distrikter, det skal ikke være opp til det om reinbeitedistriktene har kompetansen og tiden til å sette seg ned å jobbe med saken. Områdestyret skal ivareta alle reinbeitedistriktene (Områdestyrets leder).

Dette viser seg til å stemme, for undersøkelsen viser at både de muntlige og skriftlige innspillene er tatt med i vurderingen til Områdestyret ved å legge innsigelse på mange av punktene. Samtidig må det nevnes at alle innspill ikke førte til innsigelse. Innsigelsene viser at kommunen ikke har tatt signalene og innspillene til sine vurderinger og planen i én tidligere fase, som i møtene som ble arrangert i planutformingsfasen. Områdestyret vurderte dette som at kommunen ikke tok hensyn til reindrift og la innsigelse på mange av punktene.

Oppsummering hørings og offentlig ettersyn fasen

Det kom over 300 innspill til hele planen. Ut av disse var det fire reinbeitedistrikter som ga uttalelse. Samt Områdestyret, som også la inn innsigelse på 42 punkter i planen. Innsigelsene ble lagt på bakgrunn av de signalene som kom fra reinbeitedistriktene via muntlige innspill i møtene og i de skriftlige høringsuttalelsene. Så det kan virke som at det i forhold til Områdestyret har nyttet for reinbeitedistriktene å komme med innspill, da kommunen i løpet av planutformingsfasen ikke hørte på innspillene, kun noen få ble tatt hensyn til. Derfor la Områdestyret inn innsigelse på så mange punkter. Noen av innsigelsen ble trukket på grunn av misforståelser som følge av uklart kart. Mens noen innsigelser ble helt imøtekommet, og planene ble tatt ut, eller delvis imøtekommet ved at områdene ble redusert. Noen ble stående igjen som planlagt, og innsigelsen ble da ikke imøtekommet fra kommunens side. Noen få

områder ble det funnet alternative løsninger til.

Alt i alt, var det kun én innsigelse som de ikke klarte å enes om. Det var hensynssoner, eller den reinbeitefrie sonen. Denne ble sendt til departementet til vurdering, og var mest prinsipp vurdering på hvordan denne § 11-8 om hensynssoner kunne brukes. Der fikk kommunen medhold til at denne kunne brukes mot reindrifta også. Når det gjelder medvirkning for reinbeitedistriktene i denne fasen, så er det å skrive høringsinnspill. Og hvis disse ikke tas hensyn til, så er det mest å sette lit til Områdestyret tar innspillene til reinbeitedistriktene til følge, og legger innsigelse. Har man ikke medvirket i én tidligere fase, så blir det vanskelig i denne fasen å medvirke direkte. Planen endte til slutt med nærmere 1100 hyttetomter og 4100 boligtomter.⁴²

6.3 Oppsummering av planprosess 2008-2011

I dette kapittelet har jeg sett og beskrevet hovedpunktene som de forrige planene hadde. På arealplanen så er det stort sett de samme temaene, og de samme temaene som er utfordringene til reinbeitedistriktene. Der er nok ikke overraskede at fritidsbebyggelsene er én av de største utfordringene.

I første fasen er det oppstart og varsling av planen. Her er det mulig å medvirke ved at kommunen inviterer til møter og det kan gis innspill i denne fasen. For reindriftas sin del, så har ikke reinbeitedistriktene vært i møter i denne fasen, men Reindriftsforvaltningen var på planforum hvor de øvrige sektormyndighetene var invitert til. I planprogrammet skal jo også temaene for arealplanrulleringen presenteres, og dermed legges også prioriteringer her. I denne fasen kan det virke som at reindriftsutøvere og reinbeitedistriktene har hatt ingen medvirkning i denne fasen. Dette kan skyldes flere sammensatte faktorer, blant annet at planprogrammet var veldig nytt, tidspunktet for høringsperiode, eller opplegget som var lagt opp fra kommunens side.

I neste fase som er planutformingsfase, er fasen hvor planen skal bli utformet. Her skal det benyttes medvirkning fra møter og andre kanaler. Alta kommune arrangerte folkemøter rundt omkring i Altas skolekretser, de hadde møter med berørte parter, deriblant reinbeitedistriktene. Tidlig i denne fasen, ble det avholdt møte med reindriftdistriktene. Det var ikke så mange som møtte opp, og grunnen til dette var at flyttingen av reinflokkene til sommerbeiter hadde begynt for flesteparten av reinbeitedistriktene. De som ikke møtte på dette møtet, fikk en ny sjanse i juni. Siden ingen møtte i juni, så ble det avholdt møter med

⁴² Planbeskrivelse, kommuneplanens arealdel 2011-2030, 19.08.11

distriktene i august. Da med enkeltvise møter.

I denne fasen har reindriftsutøvere hatt mest muligheter til å medvirke til planen, og det har de også gjort. De har vært i flere møter, hvor de har hatt muligheten til å komme med innspill, selv om det av ulike grunner ikke kom konkrete innspill alltid, men at man hadde muligheten til å komme senere med innspill. I møtene var det også ulike utfordringer som språk og ulike forventinger til hva møtene skulle inneholde.

I siste fasen, høring og offentlig ettersyn, så var planforslaget lagt ut på offentlig ettersyn. Samt at kommunen oppfordret folket til å gi innspill på planforslaget. Høringstiden var på 8 uker, fra midten av september til midten av november. Det kom over 300 innspill til planen. Det var fire reinbeitedistrikter som hadde gitt høringsinnspill til planen. Områdestyret satte 42 innsigelser til planforslaget. Grunnlaget for disse innsigelsene var reinbeitedistriktenes innspill i møtene, som kommunen ikke hadde tatt hensyn til i planforslaget, samt de skriftlige innspillene fra distriktene. Etter meklingsmøter mellom kommunen og Områdestyret, klarte man å enes om innsigelsene og til slutt var kun ett punkt som de ikke ble enige i. Denne ble sendt til Miljøverndepartementet for behandling, og dette var i stor grad en prinsippsak hvorvidt hensynssoner kan brukes for eller mot reindrift. Der fikk ikke Områdestyret medhold, og Alta kommune kunne bruke hensynssone også mot reindrift.

I denne fasen er medvirkning fra reinbeitedistrikter at de har skrevet høringsuttalelse. De hadde ikke andre muligheter i denne fasen å medvirke, samt at de kunne be Områdestyret om å legge innsigelse. Medvirkning har det vært i denne fasen også, via høringsskriv.

De fleste reieneiere mener at de ikke har fått påvirke reelt, men at de har vært i møter, kanskje mest for symbolsk grunn. Reindriftsforvaltningen, Områdestyret og kommunen igjen er veldig fornøyd med prosessen, selv om det har vært en del diskusjoner, så har de i alle fall hatt ryddig og åpen prosess. Dette vil bli drøftet nærmere i neste kapittel.

7. Drøftning

Dette kapittelet vil fokusere på de utfordringene som en møte på i planprosessen og hvilke faktorer som er avgjørende for medvirkning. Som jeg oppsummerte i forrige kapittel, så hadde reineiere i praksis lite medvirkning i planen mens Områdestyret hadde mer medvirkning. Dette understøttes av saksdokumentene og i intervjuene med reineiere og andre.

I studiet har jeg forskningsspørsmål som jeg ville ha svar på, de to siste forskningsspørsmålene vil bli drøftet i forhold til funnene presentert i kapittel 5 mot teoriene og lovverket i kapittel 3.

7.1 Medvirkningsprosessen

I første delen blir forskningsspørsmålet: ”*Hvordan er praksis i forhold til medvirkningstrinnene i en planprosess?*” belyst.

I teoriene er det som nevnt flere grunner til at en planprosess bør ha reel medvirkning, og i plan og bygningsloven er det lovfestet at berørte parter skal ha muligheter til å medvirke i planer som berører dem. De fleste reineiere er ikke innbyggere i Alta kommune og kan dermed ikke delta indirekte i kommuneplanprosessen, men de har muligheten til å delta direkte. Indirekte deltakelse kan være når en gjennom kommunevalg velger sine representanter til kommunestyret. Direkte deltakelse er ved deltakelse for eksempel i møter, noe som gjør at prosessene blir både demokratisk, ved at alle får samme muligheter til å delta og at prosessen blir mer effektiv. Prosessene blir mer effektive ved deltakelse, på grunn av at deltakelse kan redusere konflikter, gjøre at det blir enklere å finne omforente løsninger som alle kan leve med og det dermed blir en mer effektiv og raskere prosess (Falleth og Hanssen 2011). I arealplanprosessen i Alta har det ikke vært oppgitt hva som er grunnen til at medvirkning skal gjennomføres, men i planprogrammet for planen kommer det frem at det skal være medvirkning fra de ulike berørte partene underveis i prosessen.

7.1.1 Grad av medvirkning

I plan og bygningsloven finnes oppgaver og hensyn som må tas i forbindelse med planlegging, og i § 3-1 første ledd bokstav c står det blant annet at planer skal: *sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv*. I og med at reindrift er en av de sentrale kulturbærere i samisk kultur med behov for sammenhengende arealer, så må dette tas hensyn til. Pbl. § 5-1 sier at enhver som lager planer skal tilrettelegge for medvirkning i planprosesser. Videre sies det i § 5-1 annet ledd at noen grupper krever spesiell tilrettelegging, herunder også spesielle næringer som reindriften som kan ha utfordringer til å delta direkte av ulike grunner. Derfor må medvirkning for reindriften tilrettelegges.

Arnstein (1969) har laget en medvirkningsstige som viser grad av medvirking, som senere er blitt modifisert av Sager (1991). Arnstein (kap.4.1.2) har i sin stige lagt åtte stigetrinn hvor *manipulering, terapi og informasjon* er de nederste trinnene og definert som *ikke deltakende*, videre er trinnene midt i mellom definert som "alibi deltakende" som innfatter trinnene *konsultasjon og plassering*. De øverste trinnene defineres som "borgerkontroll deltakelse", og der er det *partnerskap, delegert makt og borger kontroll*. Sager har (kap.4.1.2) offentlighet og *informasjon* i nederste trinnene, deretter kommer *diskusjon, medbestemmelse og beslutningsrett* i øverste trinn, jo lengre opp i stigen desto mer medvirking. Ifølge Falleth og Hanssen (2011:192) er minstekravet i pbl. tilsvarende for deltakelse i trinnene som *offentlighet og informasjon*, som ikke gir aktiv tilrettelagt deltakelse slik loven oppmuntrer til. En planprosess kan etter pbl. deles i tre faser, der den første fasen er planprogramfasen, deretter kommer planutarbeidingsfasen og til slutt høringsfasen (se kap.3.1). Jeg har delt medvirkningsprosessen i de tre fasene og vurdere disse i forhold til lovverket og teorien.

Første fase- planoppstart, varsling og planprogram

Første fasen innebærer at før en kommune kan begynne å utarbeide kommuneplaner, må det utarbeides et plan for planleggingen jf. pbl. § 4-1 som da blir kalt for planprogrammet. Planprogrammet tar for seg formålet med planen, planprosessen med frister og deltakere, samt medvirkninga av grupper som antas å være særlig berørt og grupper som har behov for tilrettelagt medvirking. Kort sagt, hvordan kommunen tenker å samle inn informasjon som danner grunnlaget for selve kommuneplanen. Samtidig som planprogrammet sendes til høring jf. pbl 11-13, så skal planoppstart varsles og berørte parter skal varsles direkte med brev jf. pbl. 11-12. Ifølge arealplanveilederen (Miljøverndepartementet 2012) er det hensiktsmessig å sette mest mulig medvirking tidlig i planprosessen, for da er det størst sjanse for å få konstruktive innspill samt dialog med de berørte. Veilederen peker videre på at medvirking fra organisasjoner og enkeltpersoner i planprogramfasen kan være i form av åpne møter og arbeidsmøter, mens sektormyndighetene kan medvirke i møter og planforumer. Forhåndsdiskusjon er en metode kan brukes for å diskutere prinsipløsninger i planprogramfasen og være virkemiddel for å sikre tidlig medvirking og samråd, særlig i konfliktfylte planprosesser (Kap 3.1).

Alta kommunes arealplanprosess blir varsling om oppstart av planarbeidet og forslag til planprogram sendt til alle berørte som lovpålagt i pbl. § 11-12 og § 11-13, herunder også til

samtligte berørte reinbeitedistrikter og til Områdestyret. Planprogrammet er som nevnt en plan for blant annet medvirkning, og Alta kommune hadde i planprogramperioden annonser i aviser, sendt brev til berørte parter, herunder myndigheter, skoler og barnehager, og lag og foreninger. Det ble også arrangert særmøter med blant annet to interessegrupper i kommunen som trengte tilrettelegging for medvirkning, det ene var råd for funksjonshemmede og andre gruppen var elderrådet. Ingen av reinbeitedistriktene ble invitert til noen særmøter, men fikk informasjon om planoppstart og planprogramhøring til høring og det var kun et reinbeitedistrikt som sendte høringsinnspill til planprogrammet.

For reinbeitedistriktene har medvirkningen i denne fasen da vært tilsvarende på nivå med tredje trinnet i stigen til Arnstein, *informasjon* og i stigen til Sager på de to nederste trinnene som er *offentlighet* og *informasjon*. Arnstein(1969) betegner informasjonstrinnet som symbolsk, som oftest er for å følge lovverket. I informasjonstrinnet er det ofte kun enveis kommunikasjon, med informasjon som går begge veier. Dermed kan en si at kommunen ikke har tilrettelagt for aktiv medvirkning for reinbeitedistrikter i planprogramfasen som pbl. § 5-1 annet ledd peker på, slik det er gjort med andre interessegrupper innenfor kommunen. Planprogrammet ble sendt ut i desember og hadde høringsfrist i begynnelsen av februar, og som vist i empirien (kap.6.2.1.1) sa samtligte reineiere at i mørketiden, fra oktober til desember, er det en intensiv arbeidsperiode for reindrifta. Det vil si at i den perioden passet det dårlig med møter og høringstidspunkter, selv om reindrifta fikk roligere periode i januar så ble det kanskje altfor kort frist for reindrifta. Dette med tanke på at høringsfristene normalt skal være på seks uker jf. pbl. 11-12. Her ble det i praksis fire uker med høringsfrist, hvis en kun ser på januar som potensiell tid for reineiere å gjennomgå planen og utarbeide høringsinnspill. Reinbeitedistrikter er i Alta kommune vanligvis om våren, sommeren og høsten, i vinterhalvåret holder samtligte reinbeitedistrikter til i annen kommune. Tatt dette til betraktning, så hadde reinbeitedistrikter trengt særlig tilrettelegging i planprogramperiode, slik som loven ilegger kommunene til å gjøre jf. pbl. § 5-1 annet ledd.

Områdestyret representert ved sekretariatet Reindrifftsforvaltningen ble derimot før høringsperioden til planprogrammet utløp, invitert til å delta i planforum i lag med andre sektormyndighetene. Der fikk de diskutere utfordringer og de ulike temaene i planprogrammet. Dermed fikk de bedre forutsetninger for å delta og medvirket i større grad enn reinbeitedistriktene i denne planprogramfasen. Mens reinbeitedistrikter deltok i informasjonsnivået, var Områdestyrets medvirkning på litt høyere stigetrinn, på nivå med

konsultasjon i medvirkingsstigen til Arnstein(1967) eller på *diskusjon* trinnet(Sager 1991). I *konsultasjon* og *diskusjon* er deltakelsen ved at synspunkter som kommer frem i møtene følges opp i videre planarbeidet, og *diskusjon* beskrives av Sager(1991) som muligheter for å diskutere i møter eller fellesmøter. Områdestyret ved sekretariatet har hatt muligheter for å delta og diskutere planprogrammet i arealplanforum med alle sektormyndighetene til stede, uten at jeg kan si om det har vært reel medvirkning eller bare på symbolsk nivå. Med symbolsk medvirkning menes at berørte tas med bare fordi det er et lovkrav, mens i realiteten er det ingen medvirkning, slik som i form av trinnet *informasjon*. Det er vanskelig å plassere Områdestyret i ett av nivåene, da det ikke finnes detaljerte punkter som er diskutert i møtet som jeg kunne forfølge i noen dokumenter eller i intervjuene. Men det som er sikkert, er at Områdestyret ved sekretariatet Reindriftsforvaltning har hatt høyere grad av medvirkning og deltakelse enn reinbeitedistriktene.

Deltakelsen til Områdestyret kan også tenkes å ha vært i stigetrinnet *plassering* Arnstein(1969), som er på det nivået at en representant velges for å representere folket innenfor en gruppe. I dette trinnet kan det politiske og faglige delen være veldig dominerende. Deltakelsen i dette trinnet kan bli av symbolsk art, og at representanter kan bli brukt som et alibi for å si at det har vært noen med i prosessen. Alta kommune kan ha tenkt at Områdestyret ved sekretariatet Reindriftsforvaltningen skal representere alle reindistrikter og dermed trengs ikke møter med reinbeitedistrikter. Områdestyret skal jo selvsagt representere alle reinbeitedistrikter, men i en planprosess er det viktig å involvere de som er direkte berørte som vet hvor skoen trykker. Områdestyret er jo oppnevnt av staten for å overvåke og følge opp slik at nasjonale målene for reindriftspolitikken (se kap 2.) etterfølges. Noen av høringsinnspillene fra Områdestyret ble etterfulgt av kommunen., som å arrangere særmøter med reinbeitedistriktene videre i prosessen. Kommunen fulgte dette forslaget i neste fasen, som vi kommer inn på i neste del. Så derfor kan man si at medvirkinga fra sektormyndigheten Områdestyret har vært på nivå *konsultasjon* og *diskusjon*, da deres innspill ble tatt med i videre planarbeidet.

Miljøverndepartementet(2012) sier i planveilederen for arealplanlegging at hensikten med planprogrammet er å styrke medvirkinga, og ha det så tidlig som mulig, som § 5-1 i plan og bygningsloven krever. Hvis det skal være reel medvirkning, så må deltakelsen være på nivåene med *partnerskap*(Arnestein 1967) og *medbestemmelse*(Sager 1991) nivå. I partnerskap er man gjensidige avhengig av hverandre, og kan derfor komme frem til et felles mål i planen, det samme gjelder *medbestemmelse* som ifølge Sager (1991) gjennomføres

gjennom arbeidsmøter mellom folket og kommunen. I disse stige-trinnene kommer medvirkninga til syne i planresultatet på et vis, som for eksempel ved at innspill tas til følge og blir en del av planen.

Andre fase: Utredninger og planløsninger med aktuelle alternativer

Andre fasen i planprosessen er fasen hvor ulike løsninger utredes, og i denne fasen skal all grunnlagsinformasjon samles til det som skal bli planforslaget. Som oftest i planer som rulleres er det allerede lagt litt føringer som følge av den tidligere planen på aktuelle temaer og områder som skal utredes. Arealplanveilederen (Miljøverndepartementet 2012) sier at medvirkning fra organisasjoner og enkeltpersoner i denne fasen kan være i form av møter, høringer, arbeidsgrupper, annonser og utstillinger. Den enkelte kommunen må vurdere hvilke metoder skal brukes, samt at medvirkninga skal gjenspeile om det er full rulling eller bare deler av planen som skal rulleres. Samråd med statlige fagmyndigheter kan skje med forhåndshøring, planforum, møter eller arbeidsgrupper. § 4-2 krever at planen skal ha en planbeskrivelse som redegjør for hva planen vil bety for berørte parter (kap.3.1)

I planutformingsfasen i planprosessen til Alta kommune var det møter med reinbeitedistrikter, to møter med hvert berørt distrikt, samt at det var møter også med Områdestyret.

Første møtet var ett informasjonsmøte, men reinbeitedistriktene kunne komme med konkrete innspill. Kommunen ville ha en god dialog med reindrifta, og derfor inviterte de til møte veldig tidlig i denne fasen. Det første møtet hadde ikke stort oppmøte, på grunn av at vår-flyttingen av reinflokkene var påbegynt for de fleste distriktene. Det var tre reinbeitedistrikter som møtte opp, og dermed ble det et fellesmøte i stedet for planlagte enkeltvise møter. De som ikke møtte opp i dette møtet ble invitert til nytt møte i juni, men siden ingen møtte opp i dette juni møtet heller, ble det invitert til ett nytt møte i august. Der ble det avholdt enkeltvise møter med reinbeitedistriktene. Det tredje møtet skal ha vært avholdt senere, som ett fellesmøte, for å informere før planen ble lagt til offentlig ettersyn. Planutformingsfasen kan ses ut som at det har vært tilrettelagt på nivået *diskusjon* (Sager 1991) eller *konsultasjon* (Arnstein 1967) når det gjelder medvirkingen av reinbeitedistriktene. De har deltatt i møter hvor det har vært diskusjoner angående reinbeiteområder for distriktene og aktuelle områder for utbygginger. På en måte har det vært *konsultasjoner* ved at kommunen har forhørt seg om noen områder, som de har tenkt å planlegge til ulike formål,

også fått informasjon fra reinbeitedistrikter. I denne fasen var det noe som kan ligne toveis informasjon, om det var toveis dialog skal jeg komme nærmere på i et senere kapittel. *Konsultasjon* er egentlig ifølge Arnstein (1969) på samme nivå som *informasjon*, men ved *konsultasjon* skal informasjonen følges opp, og ikke bare på symbolsk måte som i informasjonsnivået. Jeg vurderer disse møtene ikke bare for å være symbolske, for da hadde ikke Alta kommune anstrengt så mye med å invitere reinbeitedistriktene i så mange møter og til og med til flere møter for reinbeitedistrikter som ikke kunne møte opp. Men samtidig kan de ha vært symbolske møter å ha på papiret for å vise sektormyndigheten Områdestyret at det har vært arrangert møter med reindrifta. Selv om sekretariatet for Områdestyret deltok i møtene og hadde da oversikt over hva som skjedde i møtene, så kan det tenkes at i noen tilfeller er det slik. Men det virker som at kommunen hadde intensjon om medvirkning fra reindrifta. Men det er lite av synspunktene til reieneiere som ble fremmet i møtene som kunne spores i planforslaget som til slutt ble sendt ut til høring og offentlig ettersyn. Derfor kan jeg vurdere at det bare har vært deltakelse tilsvarende på *informasjon* trinnet i stigen (Arnstein 1967, Sager 1991) på grunn at det meste ikke er tatt med i videre arbeid i møtene.

Men samtidig må det nevnes at i møtene var det ikke så mange konkrete synspunkter som angikk muligheten for områder som kan brukes til utbyggingen. Det var i følge kommunes daværende planleder mye diskusjon om de politiske målene i denne fasen, som gikk ut på at reindrift ville ikke ha flere hytter da grensen for utbygginger allerede var nådd. Dette viser at det var ikke enighet om målene som var å finne 1 100 nye hyttetomter, reindrifta mente at dette antallet måtte justeres da de mente det var ikke realistisk.

Derfor hadde det vært viktigere med høyere stigetrinn av medvirkning i planprogramfasen hvor de politiske målene kunne diskuteres, og en form for forhåndsdiskusjon med både politiske og faglige argumenter for å komme til en fellesforståelse til hva som var mulig å få til. Dette kunne ført til bedre beslutningsgrunnlag for politikere ved at synspunkter og konflikter hadde blitt belyst og kjent (Miljøverndepartementet 2012). Reinbeitedistriktene kunne da kanskje blitt ferdige med å diskutere politiske målene i en tidligere fase, og godtatt målene som er satt selv om alle sikkert ikke hadde blitt helt fornøyde uansett, men at man kunne levd med det. Det hadde ført til et bedre grunnlag for å diskutere mer konkrete løsninger og tiltak i planutformingsfasen. Som kunne ha ført til bedre samarbeid i planutformingsfasen da man hadde hatt et felles mål å jobbe mot, selv om en ikke var helt enige i det, som kunne ført til effektivisering og reel medvirkning også i programutformingsfasen. Derfor vil jeg si at i planutformingsfasen var medvirkninga for

reinbeitedistriktene på stigetrinnet *informasjon*, toveis informasjon, fordi en kom aldri så langt som å diskutere videre og dermed medvirke i utfallet.

Områdestyrets medvirkning har jeg ikke vurdert så grundig i denne fasen, men jeg vurderer at også deres medvirkning er i nivå med *informasjon* i denne fasen. Områdestyret la til slutt mange innsigelser, dette ble begrunnet av reindriftagronomen at kommunen hadde ikke tatt de signalene som var gitt, og dermed støttet områdestyret reinbeitedistriktene på de fleste områdene. Av den grunn tyder det på at det ikke var så mye medvirkning i prosessen fra dem heller, fordi Områdestyret da hadde hatt mulighet til å gi signaler tidligere i prosessen om at de ville fremme innsigelser.

Tredje fase: Høring og offentlig ettersyn

Siste fasen hvor det er mulig å medvirke er når planen legges ut til offentlig ettersyn og høring jf pbl. § 11-14. For enkeltpersoner og organisasjoner kan det arrangeres informasjonsmøter, med muligheter til å stille spørsmål og gi muntlige innspill til planen, i høringsfasen. De har anledning til å komme med innspill til planen, men ikke innsigelser. Det er sektormyndighetene som kan legge innsigelser til planen. Dermed er prosessen med sektormyndigheten litt lengre og mer forseggjort enn med private personer og lag/organisasjoner, da innsigelsene fører til at det må avholdes drøftingsmøter med sektormyndighetene.

En plan kan ikke vedtas med innsigelser, derfor må partene bli enige om innsigelsene, hvis ikke må de til mekling og eventuelt videre til Miljøverndepartementet til behandling. En vedtatt plan skal kunngjøres jf. pbl. § 11-15.

Når planforslaget ble lagt ut til offentlig ettersyn og høring av Alta kommune, var det medvirkning på vanlig nivå som er *offentlighet* og *informasjon* (Sager 1991) og *informasjon* og *konsultasjon* (Arnstein 1967). Det var muligheter for å gi innspill via høringsbrev. Noen reinbeitedistrikter foreslo alternative områder til forslagene som var i planen, og noen reinbeitedistrikter fikk medhold i noen punkter og planen ble da endret i de få punktene. Men stort sett ble planene ikke endret som følge av reinbeitedistriktenes innspill til kommunen. Derfor er dette nivået på de nederste trinnene i medvirkingsstigen *offentlighet* og *informasjon* (Sager 1991, Arnstein 1967).

Områdestyret har heller ikke hatt møter med kommunen i løpet av høringsperioden, så de har også hatt deltakelse kun på nivå med informasjonstrinnet. Områdestyret la til slutt innsigelser

på 42 punkter i planforslaget, på grunn av at kommunen ikke tok hensyn til reindrifta i planutformingsfasen. Nesten alle ble løst på forskjellige måter gjennom drøftinger mellom kommunen og Områdestyret, utenom et punkt som gjaldt hensynssoner. Dette var av mer prinsipiell karakter på hvordan hensynssoner kan brukes for eller mot reindrift. I denne drøftingsprosessen var ikke reinbeitedistrikter delaktige, og Områdestyret gjør vurderingene på selvstendig grunnlag. Men Områdestyret har lagt stor vekt på hva reinbeitedistriktene selv har uttalt seg om sakene, noe som stemmer med undersøkelsen av innsigelsene. Men likevel er mange områder tapt for reinbeitedistriktene, for det er kommet hyttefelt, om ikke nye så har det vært foretninger og utvidelser av eksisterende hyttefelt. Så i denne fasen er medvirkinga fra Områdestyret i nivå med *partnerskap* (Arnstein 1967) og *medbestemmelse* (Sager 1991), da de var med og diskuterte i lag med kommunen om omforente løsninger.

Studiet til Ivar Lie (2009) viste til at intern forankring av planprosessen ikke alltid var så god for politikere i kommunene som skulle vedta planene. Dette kunne dermed føre til at den drøftningen som kommunens administrasjon og reindrifta hadde hatt i prosessen, ble forkastet. Derfor er det også viktig med politisk forankring av hele prosessen for å kunne vedta en plan som partene er blitt enige i prosessen. Når det gjelder involvering av politiske og den interne forankringen av prosessen i Alta kommune, så virker det som at det har vært sterk intern forankring. I prosessen har politikere vært med i interne arbeidsgrupper fordelt på forskjellige temaer, de har hatt politikere i planutvalg som hele tiden fikk drøftningsnotater hvor ulike utfordringer ble diskutert. De avsluttende drøftingsmøtene mellom kommunen og Områdestyret ble ledet av ordfører og varaordfører. Denne interne forankringen har vært viktig, og endte med et enstemning planvedtak til slutt.

7.1.2 Oppsummering

Lovverket har minstekrav til medvirking som tilsvarer trinnene *offentlighet* og *informasjon* i medvirkningsstigen (kap.4.2). For berørte grupper skal det tilrettelegges aktiv medvirkning jf. pbl.§ 5-1, og i praksis må det da strekkes lengre for å tilrettelegge medvirkning. For å oppnå reel medvirkning av reieneierne kan dette medføre ulike utfordringer. Det vil si at trinnene oppover fra *diskusjon* og *konsultasjon* fører til en mer aktiv deltakelse og medvirkning. I denne planprosessen har reieneierne deltakelse vært på informasjons og konsultasjonsnivå i forhold til medvirkningsstigen. Deltakelsen har også delvis vært på diskusjonstrinnet, men medbestemmelse- og partnerskapsnivå nådde de aldri. Medvirkningen i trinnene medbestemmelse og partnerskap er de som er mest medvirkende jf. teoriene (kap.4.2). Reieneierne deltok mest i planutformingsfasen, da kommunen hadde lagt opp til at

medvirkninga skulle være i form av diskusjoner i plenum og møter, noe som tilsvarer diskusjonstrinnet i medvirkningsstigen. Det var i alle fall intensjonen at møtene skulle føre til medvirkning via diskusjoner, mens i realiteten kom partene aldri til det nivået hvor de kunne diskutere, av ulike grunner som jeg kommer inn på i kapittel 7.2.

De to øvrige fasene, første fasen planprogram og siste fasen, høringsfasen hadde deltakelse i form av *informasjon* trinnet. Lovverket og teoriene (kap.3 og kap.4.2) peker på viktigheten til å ha mest mulig deltakelse tidlig i planprosessen, noe som det ikke var i denne prosessen. Dersom det hadde det vært *medbestemmelse* eller *partnerskap* i planutformingsfasen, ville kanskje resten av prosessen blitt enklere for da er aktørene ferdigdiskutert om overordnede mål og prinsipper og dermed hatt større muligheter til å innvirke på det endelige resultatet. Da hadde det mest sannsynlig blitt enklere å diskutere seg frem til løsninger som alle parter kan gå med på, da alle sider av saken blir belyst i første fasen og ikke i utformingsfasen. For at det skal være reel medvirkning, så er det viktig å avklare på forhånd og bli enige om hvilket nivå planleggingen skal være på, om det bare er informasjonsmøter eller møter hvor det er muligheter til å påvirke ved å diskutere frem til løsninger (Farner 2008). Det var jo noen misforståelser i planutformingsfasen, da noen reieiere mente og trodde de var på informasjonsmøte, samtidig som kommunen forventet at reieiere kom med innspill og kunne diskutere seg frem til løsninger.

Da reieierne ikke kom med innspill, ble det fra kommunens side tolket at reinbeitedistriktet ikke hadde så mange innspill til planen. Slike avklaringer er med andre ord veldig viktige for medvirkninga.

Områdestyrets medvirkning har vært langt større av ulike grunner. Områdestyret kan betegnes til å være som en advokatplanegger for reindrifta, for de satt i systemet for å følge opp om de nasjonale føringene og målene angående reindriftspolitikken blir fulgt av kommunen.

Advokatplanegger kan engasjeres til å planlegge for de som blir den svake parten i planprosessen, slik at partene blir mer likestilte i planleggingen. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 7.2.1.

7.2 Krav til medvirkning

I denne delen forsøker jeg å svare på det siste forskingsspørsmålet som er: ” *Hvilke faktorer må være tilstede for at reindriftsutøvere medvirker i planprosessen?* ”.

I dette kommer jeg inn på noen av utfordringene som hemmet reel medvirkning for reindriftsutøvere i denne prosessen, og ved hjelp av teoretiske perspektivene prøver jeg å identifisere noe som kan forklare hvorfor reel medvirkning var fraværende.

Planprosesser kan som vist i teorikapittel (kap.4.3) planlegges forskjellig, og med forskjellig planleggingstradisjoner som på ulike måter påvirker medvirkninga. Ett av kravene er at planprosessen organiseres slik at det tilrettelegges for medvirkning. Konfliktyper og nivå er en annen faktor, og en planprosess må også planlegges etter hvilke konflikter det kan oppstå underveis. Det siste og kanskje det viktigste kravet for at medvirkning skal skje, er at kommunikasjonen fungerer mellom aktørene. Med ulike kultur- og yrkesbakgrunn må kommunikasjonen tilrettelegges for at budskapet kan fremmes og forstås av alle, dette krever også forståelse av aktørene om andres perspektiver.

7.2.1 Planlegging

Arealplaner som er overordnede planer, har ofte stor kompleksitet da det blant annet deltar mange aktører med ulike interesser, og ofte kan det være er det uenighet om mål.

I Alta kommune var det en plansituasjon med stor kompleksitet, det var mange aktører med ulike interesser og det har fra reindrifta sin side vært uenighet om målet for utbygging i distriktene, da særlig om antall tomter for fritidsformål.

Kommune hadde lagt opp til at aktørene skulle komme med innspill i en tidlig fase til planprogrammet, etter at den var lagt ut på høring. Der var planleggingen for reindriftas medvirkning organisert etter det som er minstekravet i pbl. Det førte til minimal medvirkning fra reinbeitedistriktene.

I planutformingsfasen ble medvirkninga organisert i flere møter, både felles møter men også enkeltvis møter med reinbeitedistriktene. I planutformingsfasen hadde man ønske om å diskutere aktuelle løsninger, og ikke målene som allerede var satt i planprogramfasen. Men i og med at reinbeitedistriktene ikke var enige i målet, så ble det diskusjoner om hva som var realistisk tall på utbygginger.

Dette låste kommunikasjonen litt, og man oppnådde ikke den dialogen som en hadde lagt opp til fra kommunens side. Kommunen prøvde å få til en prosess i planutformingsfasen som ligner på prosess fra læringstradisjonene. I læringsteoriene handler prosessen om en relativ avgrenset sak, med mange aktører som kan ulik forståelse av mål og kunnskapsgrunnlag, og det er lite kunnskap om årsak virkning (Amdam og Veggland 1998). I en sosial læringsreform kan medvirkningen være opp til diskusjon og konsultasjonsnivå i medvirkningsstigen(kap.4.3). Kunnskapen om årsak og virking hadde kommunen lagt opp til at det skulle fremkomme i dialog og diskusjon mellom kommunen og reinbeitedistriktene. Dette fungerte ikke fordi aktørene ikke var enige om det overordna målet og

kunnskapsgrunnlaget, og dermed ble det en prosess som lignet mer på sosial reform.

I sosial reformtradisjoner planlegger man gjennom små skritt for å se hva som blir god tatt, det kan være at en først prøver ut hva som kan være aktuelle tiltak og foreslå disse i en plan. Men kommunen ser ikke hva som blir god tatt eller ikke, før for eksempel etter høringene (Amdam og Vegglund 1998). I sosial reformplanlegging er medvirkningen ofte på nivå med de nederste trinnene i medvirkningsstigen, *offentlighet* og *informasjon*. Der kan det være informasjon som går begge veier. I dette er det opptil aktørene enten å godta planene eller tilpasse seg til tiltakene i planen.

Slik kan prosessen med reinbeitedistriktene betegnes å ha vært, at når reinbeitedistriktene ikke ville komme med forslag til hvor utbygginger kunne lokaliseres innenfor sitt reinbeiteområde, så ble det slik at kommunen måtte prøve å foreslå aktuelle områder. Konfliktnivået var kanskje for stort til å få til en konstruktiv dialog. Deretter kunne kommunen enten justere dette eller la det stå slik som de selv hadde planlagt, alt ettersom hvilke argumenter reinbeitedistriktene hadde. Grunnen til at reinbeitedistriktene ikke ville prioritere områder hvor utbyggingene kunne lokaliseres, var at de synes alle områder er like viktige, og måtte ses i sammenheng for hele driften i reinbeitedistriktet, noe som jeg kommer inn på i kapittel 7.2.2.

Det er vanskelig for andre da å fremme planer som er like gode, som de som er utarbeidet for eksempel av kommunen. I dette kommer da advokatplanleggeren inn, da den kan engasjeres til å planlegge for de som blir den svake parten i planprosessen, slik at partene blir mer likestilte i planleggingen. Det ofte to parter hvor den ene er for og den andre er imot en sak, og med denne typen planleggingen har man akseptert at det er konflikter. Da har man et beslutningsorgan, som kan være den som tar imot argumentene fra begge gruppene og tar en avgjørelse (Amdam og Vegglund 1998). I praksis er det Områdestyret og sekretariatet Reindrifftsforvaltningen som blir på en måte som advokatplanleggere for reieneierne, og dette er på en måte satt i system. Områdestyret og Reindrifftsforvaltningen har bedre kjennskap til saksbehandling av planer og lovverket, som reinbeitedistriktene ofte ikke har forutsetninger for å kunne i en slik form som gjør dem likestilt kommunen i en planprosess. Men samtidig kan dette også ha ulemper, som for eksempel at advokatplanleggeren ikke har grunnforståelsen og klarer ikke å "eie" utfordringene til den gruppen som representeres. Reieneierne har i intervjuene uttrykt at de skulle ønske de hadde bedre samarbeid med Reindrifftsforvaltningen og Områdestyret, slik at de blir mer samstemte i planprosessene. I undersøkelsen til Lie(2009) var også det at reinbeitedistriktene, Reindrifftsforvaltning og Områdestyret hadde ulike synspunkter og deltok i ulike faser noe som vanskeliggjorde

kommuneplanprosessene. For Alta kommunen virket det som om at det til tider var vanskelig for dem å skille mellom reindriftsnæringen, Områdestyret og Reindrifftsforvaltningen. Dette førte igjen at noen ganger ble det bare referert til at reindriffta var med i prosessen, uten å presisere hvilke av reindrifftsorganene var med. Områdestyret er faglig rådgiver og premissgiver overfor andre offentlige forvaltningsorganen i saker som angår reindrift. I praksis er de statens forlengende arm for å følge opp de nasjonale føringene og målene, mens reinbeitedistriktets oppgave er å representere reindrifftsinteressene i distriktet jf.

Reindrifftslovens § 44. Det kunne virke slik at i noen tilfeller hadde Alta kommune vanskelig å skille mellom disse organene i en planprosess, som igjen førte til at når de statilte organene var med så sa kommunen da at reindriftsnæringa var involvert.

Siste fasen, som var høringsfasen der var medvirkninga slik som minstekravet i pbl. er og i forhold til teoriene så var det instrumentell planleggingsmåte, som sosial reformteori. I dette var det muligheter for reineiere å komme med skriftlig uttalelse til planforslaget, og kommunen vurderte disse, uten at jeg kan si noe om disse ble imøtekommet på bakgrunn av reinbeitedistriktenes innspill. Men noen ble imøtekommet som følge av innsigelsene som Områdestyret la til den foreslåtte planen.

Slik prosessen foregikk, tyder på at den kunne vært organisert som en mobiliseringstradisjon i et tidligere nivå, i første fasen som er planprogramfasen, for å bli enige om målet først.

I mobiliseringstradisjonene sier teoriene om at det er uklare mål og lite kunnskap om årsak og virkning. Kunnskapen må komme fra partene gjennom dialog og være det som blir gjeldene for å finne målet (Amdam og Vegglund 1998).

I planprogramfasen legges målene for prosessen, som igjen påvirker hvilke tiltak og løsninger som må til for å nå målene. Derfor hadde det vært viktig med en slik prosess i overordnet nivå for å skape legitimitet for resten av planleggingen, for det hadde kanskje forenklet prosessen i arealplansutformingene hvis reindriffta hadde deltatt der. Dersom de hadde fått medvirke i planprogramfasen, ville det ikke nødvendigvis medført at målet om for eksempel antall nye hyttetomter hadde blitt endret, for resultatet vet man ikke på forhånd i slike kommunikative prosesser. Resultatet skal aktørene komme frem til i dialogen med hverandre.

Det fins ikke objektiv kunnskap om årsak og virkning, og det fins ikke dokumenterte skriftlige kunnskap om det riktige antallet for hytter i de ulike reinbeitedistriktene, som viser hvilket antall gir minst konsekvenser for reindriffta. Derfor kan det sies hvilket antall hytter gir best resultat i form av minst mulige negative konsekvenser for næringa, samtidig som det samsvarer med markedetsbehovet. Det riktige antallet må da i samarbeid mellom kommunen og

reinbeitedistrikter fremkommes gjennom dialog, argumenter og diskusjoner. Selv om alle ikke blir fornøyde uansett utfall, så har de i alle fall vært med og hatt en bedre mulighet for å påvirke målet.

Derfor har de større muligheter til å bli enige om en akseptabel situasjon og om målet i slike overordnede prosesser, som fører til en felles forståelse og felles vilje til å finne tiltak i arealplan som fremmer dette målet. Men i slike prosesser er det viktig at kommunikasjonen er fri, saklig og maktutjevnet (Habermas 1987). Dette er idealet som bør strebes etter, for det er kommunikasjon som fremmer den felles forståelsen om hva er målene, og hva som skal til for å nå de målene som er satt.

I planprosessen ser det ut til at reinbeitedistriktene ville ikke forplikte seg på noen måte til å finne løsninger og akseptere så mange hyttetomter som kommunen planla. De ble tapere uansett hvordan en vinkler det, for de mister arealer og dermed hadde det vært enda viktigere med medvirkning i første fasen der det er størst mulighet for å påvirke resultatet. Det eneste reieneiere kunne kanskje ha påvirket i andrefasen, planutformingsfasen, var å forsøke å minske de negative konsekvensene ved å legge dette i områder som en tror vil påvirke drifta minst. Det ble mange diskusjoner angående dette, for uansett ville en miste arealer og i stedet for å samarbeide så valgte mange en strategi som gikk på å gjøre motstand uansett. Det var kanskje for høyt konfliktnivå til saklig og konstruktivt samarbeid.

For å forplikte reieneierne mer, så kunne det kanskje skjedd ved at å være i dialog allerede i planprogramfasen, for der ble de politiske målene diskutert.

Målene i første fasen, planprogrammet, ble utformet av kommunen uten reieneierne involvert. I fasen hvor tiltak skulle diskuteres, prøvde reinbeitedistriktene i planutformingsprosessen søke om endre målet, da de ikke var enige om målet kommunen hadde lagt. Derfor kom ikke diskusjonen videre, for reieneiere var motstandere av målet og ville ikke i planutformingsfasen diskutere konkrete tiltak da disse er urelevante og kunne ikke finne områder hvor hyttene kunne legges i. Derfor har ikke denne prosessen fungert etter en kommunikativ retning, tross i kommunens initiativ til medvirkning ved å arrangere mange møter med reinbeitedistriktene. Det finnes også andre faktorer som gjør at reinbeitedistrikter ikke vil prioritere mellom områder slik kommunen ville de skulle gjøre, dette kommer jeg nærmere i kapittel 7.2.2.

Den største utfordringen til reindriften i forhold til planprosesser er at de har en naturlig syklus, som nødvendigvis ikke samsvarer med kommunens systemer. Reindrift kan ikke i like stor grad planlegge drifta si etter kalenderen og kan aldri vite når det passer å delta i en

kommuneplanprosess. Noen tider av året er reindrifta mer bundet til de naturlige svingingene enn andre, som for eksempel har flere nevnt våren og mørketiden som ugunstige tider. Dette er årstider hvor reindrifta må tilpasse seg naturen. Når snøen begynner å smelte om våren, det påvirker tidspunktet for når vårflyttinga kan starte. I mørketiden, november og desember, er det tidspunkt for snøfall som avgjør når flytting mot vinterbeiter starter. Dersom det er tidlig snøfall vil dette innebære at reinflokkene kanskje begynner flyttinga mot vinterbeiter tidligere enn ved sent snøfall. Arbeidet med reinflokken vil da uansett være førsteprioritet, da dette skjer her og nå som krever øyeblikkelig handling, for dyrenes velferd vil alltid være førsteprioritet. En planprosess derimot har resultater som er langt fremme i tid og kan enda gjøres noe med ved et senere tidspunkt.

Det kan da virke som at tidspunktene er kjernen i reineiernes deltakelse, det skal klaffe med flere faktorer for at de skal delta i møter, utforme og sende høringer. Kommunen kan planlegge veldig gode prosesser med godt tilrettelagte medvirkningsmetoder, men om det ikke klaffer med årstiden så vil reineiere fr problemer med å delta og forberede til en slik prosess. Jon T. Johnsen har sett på samiske rettsystemer, og sett at norske rettsfrister og krav ikke er særlig godt tilpasset livsformen til for eksempel reindriftssamer (1997:104). Dette er noe som støttes av min empiri (kap.6.2), ett eksempel på det er at det første møtet var om våren, og da er det alltid fare for at det er en ugunstig tid å holde møter på. Møtet hadde labert oppmøte, og grunnen var at vårflytting for de fleste var påbegynt på det tidspunktet. En annen faktor som også er viktig, er at invitasjonen sendes i god tid. Da har reinbeitedistriktet muligheter å gjennomgå planene og diskutere planene internt i reinbeitedistriktene. Som igjen fører til bedre diskusjoner med kommunen, da det kan medføre at reinbeitedistriktets representant har vurdert grundig og grundige vurderte innspill å komme med. I denne planprosessen ble de første invitasjonene sendt en uke i forveien, og da blir det for lite tid for å samles og planlegge. Dette kan også ha vært årsaken til at de første møtene hadde dårlig oppmøte, mens den ene møtet hvor invitasjon var sendt en måned i forveien hadde bedre oppmøte. Dette skyldes også at tidspunktet var i august og klaffet bedre. Derfor er tidspunkt viktig å vurdere nøye i forhold til reindriftsåret, for at det skal være mulig å delta i en planprosess.

7.2.2 Aktører og konflikt

Som vist i teorikapittelet har Amdam (2011) listet ulike typer av deltakere i planprosesser. Jeg har kategorisert reineierne for å være motstandere, som de som oftest er i slike prosesser hvor utbygging i reinbeiteområder er tema. De er åpenlyst motstandere, de vet at de kommer til å tape reinbeiteområder, og da tenker de ofte at de har ingenting å tape på å være åpenlyst motstandere (kap 4.4.2). Reineiere ser at utbyggingene kan true reinbeitedistriktets eksistens i det lange løp, ved at de mister arealer til andre formål samtidig som dette på sikt vil føre til mulig tap av identiteten sin. De har en livsstil som følger reinsdyrene, derfor er identiteten veldig knyttet til reindrifta og tap av arealer kan på sikt bety at noen må slutte i næringa. Motstandergruppen er ifølge Amdam (2011) enklest å ha med å gjøre, for planlegger vet allerede på forhånd hvor de står og kan dermed argumentere og legge strategi etter dette. Denne gruppen er ofte engasjerte og deltar i sterk grad, men med lav forpliktning. De vil ikke si eller gjøre noe som kan forplikte dem selv.

Kommunen kan forsøke å få reneierne til å forplikte seg mer i prosessene, slik at de kan komme med løsninger til utfordringene, som de kanskje er motstandere av. Men til dette kreves det da at de også er med og former målene i begynnelsen, for da vil de få mer tiltro til at de har noe å si i prosessen. Selv om de kan være motstandere i målformingsfasen også, som er planprogramfasen, så vil de i alle fall få gjennom dialog og diskusjon vurdert kommunens argumenter for antall hytter, og også å argumentere for sine synspunkter.

I sosial handling er det som sagt viktig å komme til en felles forståelse av situasjonen, og derfor er det viktig at reneiere og kommunen kan skape forståelse som innebærer kjensgjerninger, normative utsagn og ekspressive utsagn i den subjektive verden. Dette skaper muligheter for aktørene i en prosess til å problematisere hverandres premisser for handlinger. Disse er kravene til Habermas i en kommunikativ basert handling (Habermas 1987). Det er viktig at alle synspunkter anerkjennes, også de som kommer fra reneiere. De må også med i et tidlig fase, for det er en grunn til at de blir motstandere av utbyggingsplanene, som nevnt tidligere vil tap av arealer ha tosidig tap som kan innebære økonomisk tap og som igjen er trussel mot identiteten.

I planprosesser er det som nevnt ikke uvanlig at det oppstår konflikter. I planprosessen til Alta kommune kan det virke som at reneiere har hatt ulik forståelse på datagrunnlaget som er brukt for å komme frem til antall hytter i distriktene. Datakonflikt går på ut på at partene ikke er enige om datagrunnlaget og tolkingen av dette (Sager 1991). Datagrunnlaget ble

problematisert av Områdestyret og Reindriftsforvaltningen da de ikke visste hva som er bakgrunnen til antallet av hyttetomter, om det virkelig var behov for så mange hytter i denne perioden. Kommunen hadde som sagt ønske om 30 % dekningsgrad av hytter i forhold til forventet innbyggertall i denne perioden. Mens i tidligere plan var nesten 500 hyttetomter ledige fra forrige rullering, det ble da problematisert om det da var nødvendig å øke antallet så høyt i den nye planen siden det var så mange ledige tomter i gjeldende plan. I tillegg var Alta kommunes fritidsformålgruppen, som skulle behandle fritidsformål planene for kommunen, noe skeptisk til ambisjonene til kommunen.⁴³ Indeksene viser en markant økning av folketallet i Alta kommune mot år 2020, og hytteantallet ble lagt etter denne statistikken. Reineierne ønsket å diskutere antallet til hyttetomter og høre grundige argumentasjoner fra kommunen om dette, og hvordan dette var veid i forhold til reindriftsnæringen og det faktiske behovet i markedet.

Systemet, her Områdestyret og Reindriftsforvaltningen, vil ofte ha større forutsetninger for å problematisere kommunens premisser for utforming av fakta, da de har erfaringer som tilsier at de har mer kunnskap og innsikt i saksbehandling og kommuneplanprosesser enn reineierne. Derfor klarte Områdestyret og Reindriftsforvaltningen å problematisere kommunens premisser litt bedre, enn det reineierne gjorde i denne prosessen.

Reineiere har en egen livsverden og kultur med en annen tenkemåte som er veldig ulik de i offentlig forvaltning, sett i forhold til den kunnskapen de selv innehar. Reineiere har derfor kanskje ikke de samme forutsetningene for å problematisere kommunens argumenter og planer i like stor grad som Områdestyret.

Likevel prøvde reineierne å problematisere det høye antallet av hytter i planutformingsfasen, men dette klarte de ikke på en måte som kunne få kommunen til å ta en ny vurdering om hytteantallet. Dette er forhold som burde ha kommet opp i første fasen, hvor kommunen og reineierne kunne ha ryddet denne konflikten, i stedet for å ta den diskusjonen i andre fasen. I tillegg til datakonflikt som sier noe om faktagrunnlaget som blir lagt i prosessen, så var det også noen argumenter som kunne tyde på at det utviklet seg til en verdikonflikt i prosessen. Verdikonflikt går mer på det immaterielle som levesett, livsstil og verdier (Sager 1990). Disse er vanligvis dypt forankret i hvordan aktører bruker verdier og normer som grunnlag for å argumentere for sine interesser. Det skal åpenhet til for å se at disse er rimelig ut fra de verdiene som reineiere setter til grunn når de behandler areal saker som angår sine

⁴³ Alta kommune: Drøftningsnotat til arbeidsgruppe fritidsformål, 09.06.09 sak 08/159 PLNID

reinbeiteområder. I møtene har kommunen spurt reinbeitedistriktene om det finnes noen områder som er mindre viktig for reinen, og hvor utbyggingene kunne kanskje lokaliseres. Mens reineiere har vært unisont i at det er umulig å verdiklassifisere arealer slik, da de ikke kan vite hva som er mindre verdt og mer verdt for arealene henger sammen og utgjør et distrikt og kan derfor ikke vurderes enkeltvis (jf. empiri kap.6.).

Hvordan slike perspektiver skal forklares til kommunens representanter, som har en annen livsverden eller bakgrunn og verdier, slik at de ser rimeligheten i argumentasjonen reineierne, er ikke enkelt. Noen har prøvd å forklare dette, ved å bruke metaforen sykkelkjede:

” Jeg sa som det er, at alle områder er like viktige for reindrift i sommerbeiter. Jeg forklarte det slikt at, områdene er som en sykkelkjede, hvis du da tar en kjede bort, da er den ødelagt. Og derfor er alle slags områder like viktige” (Reineier 4).

Mens andre igjen ikke har klart å sette ord på hvorfor det er vanskelig å prioritere mellom områder.

Sager sier at noen sentrale verdier blir ståendes som absolutte, og vil ikke kunne endres ved å kjøpslå noe som helst standpunkter som har grunnlag i verdier (1991:159). Reindriften ser verdien i urørt landskap, og det er et av grunnleggende verdiene i reindrift og de er avhengige av at områdene forblir urørt (Sara 2003:249). Denne verdien kan være et av slike verdier som ikke vil kunne endres, for det er snakk om å prøve å få mest mulig arealene til å forbli urørt. Slik Sager omtaler om verdikonflikt, var denne diskusjonen om å prioritere mellom arealer, som både reineiere, Områdestyret, kommunen og forvaltninga har nevnt i intervjuene, en form for verdikonflikt. Reineierne sa at i deres tankemåte er det ikke mulig å gjøre det slikt, og det vil ikke være mulig å løse det på den måten. Leder for Områdestyret sier at det bunner uvitenhet om dette, og at reineierne ville ha prioritert områdene om dette hadde vært mulig. Kommunen synes det var en utfordring at reineierne sier at alle områder er viktige, men forsto at det er vanskelig å prioritere arealer etter verdi fordi en ikke kan planlegge fremover på grunn av at drifta reguleres av naturlige svinginger som vær og vind.

Likevel var denne diskusjonen veldig sentral i møtene mellom reindriften og kommunen, fordi kommunen trodde at med slik metode kunne de kanskje prøve å minske de negative konsekvensene for reindriften. Kommunen har dermed prøvd å få reinbeitedistriktene til å prioritere områder, på grunn av at reinbeitedistriktene kjenner sitt bruk av områdene best og vet hvor negative konsekvensene ville bli minst. Mens reineiere har det som en grunnleggende verdi i et reindriftsfaglig perspektiv, at alle områder er viktige og

sammenhengende, samt at det er umulig å planlegge reindrifta på grunn av at reindrift i stor grad er overlatt til naturforholdene (Kalstad 1999:193). Naturforholdene gjør at reindrifta planlegges etter været, vinden og årstidene, eller *jahkodagaid mielde*⁴⁴, varianter i de ulike årene med tanke på været og klima (Sara 2001). Derfor ble denne diskusjonen litt av det som kanskje låste kommunikasjonen allerede i begynnelsen, at reinbeitedistriktene ikke kunne prioritere arealer mens kommunen ville ha dem til å gjøre det for å få reinbeitedistriktene til å være med å foreslå lokaliseringene til hyttetomtene. Det ble to forskjellige måter å tenke på, med ulike verdier, som møttes i et møterom og dette klarte dem ikke å få en felles forståelse ut av.

I denne planprosessen prøvde i alle fall kommunen å få reindriftsaktørene på denne måten til å få de til å forplikte seg, ved å finne løsninger på hvilke områder de kan plassere utbyggingene på, men reieneierne hadde ikke muligheter til å forplikte seg på den måten. Dette er en måte på hvordan motstander gruppen kunne håndteres, ved å prøve å få disse til å forplikte seg og være med på finne løsninger som de kan være med på (Amdam 2011). Prosessen ble da også slik at kommunen kom med forslag til områder de tenkte å ha utbygging på, for så prøve å få reinbeitedistriktene til å vurdere om dette var veldig uaktuelt eller om det var mulig.

Dersom en skal kunne klare å håndtere en konflikt, må aktørene prøve å få konflikten til å være kun en interessekonflikt. Interessekonflikter defineres som en økonomisk konflikt, hvor de ulike interessene står mot hverandre og i dette er det legitimt å ha forskjellige interesser selv om partene er uenige. Denne formen for konflikt er det som er enklest å forhandle en løsning til (Sager 1991). I interessekonflikt skal det være mulig å forhandle om sak, og ikke andre forhold. Dette prøvde kommunen på, men denne konflikten som handlet om verdier hemmet dialogen. Dette påvirket igjen prosessen, ved at aktørene aldri klarte å komme så langt at medvirkninga resulterte i løsninger noe som begge parter kunne være med på. For reindrift vil ikke arealtap bare være økonomisk tap, men også immaterielle tap over lengre tid ved tanke på livsstil og kultur, som kanskje er enda større tap enn det økonomiske. Dette var faktorer som vanskeliggjorde forhandlinger i konfliktsituasjoner, det er det også følelser inne i bildet og en helt annet tankemåte, som dermed vanskeliggjør argumentasjonen til å opprettholdes i ett saklig nivå. I hvert fall når reieneierne følte også at de ikke blir forstått for de verdiene som en har i reindrifta, for verdiene vil uansett ligge som et grunnlag i slike saker, da disse henger sammen med det økonomiske tapet, herunder arealtap.

⁴⁴ Variant av beite- og klimaår (Sara 2001:129)

Til å løse interessekonflikter brukes forhandlinger, hvor det er snakk om å gi og ta og dermed bli enige på en måte. Reineierne og kommunen kom ikke så langt som å forhandle, selv om de prøvde, det var heller slik at reineiere var motstandere av de ulike utbyggingene som var foreslått, mens kommunen likevel foreslo mesteparten av disse i planen. I forhandlinger er det vanlig å få kompensasjon for tap en part eventuelt måtte ha, men for reineiere er det ikke i like stor grad mulig å oppnå noe kompensasjon for tap av arealer, med mindre det åpnes nye områder for beiter. I prosessen ble det fra flere reinbeitedistrikter nevnt flere områder som tidligere har vært landbruksområder, som ikke lengre brukes av landbruket, som mulige arealer til reindrift for å kompensere noe av tapet. Dermed kunne partene hatt bedre muligheter å forhandle, som igjen kanskje kunne ha minsket konfliktnivået ved at kommunen også gir noe tilbake til reinbeitedistriktene, noe som var etterlyst av en reineier i prosessen. Denne konflikten endte til slutt med at noen få reinbeitedistrikter valgte mellom noen lokaliseringer, men det er ikke dermed sagt at det var på grunn at de så at arealene hadde mindre verdi, men at de valgte kanskje mellom flere onder det alternativet som kanskje hadde minst konsekvenser. Noen hadde innsett at reinbeitedistriktene kommer uansett til å miste arealer til andre formål, og prøvde dermed på et vis å gå i dialog med kommunen ved å følge kommunens anmodning om å velge noen områder for aktuell til utbygging. Men stort sett på de fleste punktene prioriterte ikke reinbeitedistriktene mellom aktuelle områder til utbygginger. Kommunen ble mye sterkere i planprosessen, da reineierne ikke hadde muligheter og maktmiddelet som gjorde at dette kunne blitt til forhandlinger i den grad kommunen hadde lagt opp til.

7.2.3 Kommunikasjon

Kommunikasjon er det som syns å være essensen i en planprosess med ulike aktører som skal enes til en felles forståelse og felles vilje til å fremme mål og tiltak. Som en ser i foregående kapittel så er deltakelsen veldig avhengig for at det er planlagt og tilrettelagt for medvirking, som igjen er avhengig av at kommunikasjonen fungerer. I vanlige kommunikasjonsprosesser går budskapet fra sender til mottaker, mellom disse er det flere faktorer som budskapet går gjennom (kap.4.3). Budskapet må kodes slik at mottakeren skal forstå det, for mottakeren kan ha ulik bakgrunn som gir annen forståelse og en egen tolking av budskapet. Dette må da sendes tilbake for å sjekke om budskapet er forstått riktig. Da er det toveis kommunikasjon, hvor partene klarer å få en felles forståelse av budskapets innhold (Kaufmann og Kaufmann 2008). I kommunikasjon mellom aktører med felles kulturbakgrunn og samme livsverden, vil

aktørene ha bedre forutsetninger for å forstå hverandres budskap. Med livsverden menes hele konteksten, som reindrifta lever i, hva de har som bakgrunn for budskapet. Planleggere på sin side har en egen livsverden, ved at de ofte tilhører majoritetskulturen samt at de har eget fag, som da brukes som bakgrunn for å tolke ulike fenomener. Når disse to møtes, så kan kommunikasjonen bli låst fordi de ikke forstår hverandres argumenter ut fra sitt eget ståsted og tolker budskapet deretter.

Arena for møtene i planprosessen til Alta kommune var som vanlig i slike planprosesser, det norskspråklige kommunesystemet, der reindriftsnæringen kom inn i ett møterom for å fortelle om sine interesser. Reindriftsutøvere planlegger vanligvis sin drift ut i fra landskapet, vind og værforhold. Dette vil være momenter som brukes for å vurdere arealene og hvilke områder egner seg til beiter i enhver tid. Kart og kompass samt skriftlige planer for å planlegge drifta brukes aldri i den daglige planlegging av hvordan drifta skal organiseres i et reinbeitedistrikt. Selv om reinbeitedistriktene har i bruksreglerene⁴⁵ forklart inngående om bruken sin til enhver tid, så er det likevel vanskelig styre naturforhold og holde seg til de planene som er lagt der. Derfor kan det være vanskelig å komme i en slik arena, som til et møterom, hvor alt planlegges etter kart. Reindriftsutøvere som er vant til å planlegge i felt med å se på landskapene, vil da ha utfordringer med å se eksakt i kartene hvor områdene det snakkes om er. Einar Bergland(1998) har tatt for seg at det er to forskjellige handlinger, talehandlinger og arbeidshandlinger. Primærnæring som reindrift har arbeidshandlinger som sin hovedhandling i feltet, mens offentlig ansatte ofte vil ha talehandlinger som sin kommunikasjonsmåte i sin jobb som saksbehandler. Dermed blir det i de to ulike arenaene to forskjellige måter å kommunisere på(kap.3.2). Sveen har brukt teorien til Bourdieu om abstrakt rom og praktisk rom for å definere skillet mellom arenaene til reindriften og det offentlige. I det abstrakte rommet blir man kjent med landskapet gjennom kart, mens det praktiske rommet vil være når en blir kjent med landskapet gjennom aktiviteter i landskapet hvor man deltar fysisk (Bourdieu 1977 jf. Sveen 2003:5). Det praktiske rommet ville da ha blitt praktisert ved for eksempel befaringer, for der kan en med egen opplevelse se og bli kjent med landskapet ved å være i den.

For reineier vil ha utfordringer med å fortelle om sitt praktiske bruk av områdene i slike abstrakte rom, som ett møterom kan kalles for, fordi det er så langt fra hans dagligliv at det blir veldig abstrakt. Derfor må man forsøke å skape en arena hvor kommunen og

⁴⁵ Jf Reindriftslovens § 57 i som sier at alle reinbeitedistrikter skal utarbeide bruksplan som blant annet viser beitebruken

reindriftsutøvere kan møtes i halvveien for å forstå hverandre og kunne tydeliggjøre hverandres hensikter og planer. Denne arenaen må inneholde både formell og uformell kunnskap, som forskningsbasert og realkompetanse. I slike prosesser settes kriteriene på en måte av kommunen, ved at reineier skal kunne forklare den praktiske bruken som skjer i et praktisk rom, i et abstrakt rom. Dermed kan det være vanskelig å få frem meningene i utsagnene, da en ikke vil klare å sette ord på alt når en forklarer landskapet og bruken av det.

Den første samiske forfatteren som skrev bok om samer for over 100 år siden, Johan Turi forklarer dette slik:

” ...Og jeg har forstått at Sveriges regjering vil hjelpe oss så mye den kan, men får ikke riktig klart for seg hvordan vårt liv og de forhold vi lever under, er. Og grunnen til det er dette: Når samene kommer inn i et lukket rom, så forstår han nesten ingenting - når vinden ikke får blåse mot nesen hans. Tankene hans flyter ikke når det er vegger rundt han og taket lukket til over hodet på han. Heller ikke er det godt for samene i tette skoger når været er varmt. Men når samene er på høge fjell, så er hans tankeevne ganske klar. Og hvis det hadde vært et møtested der oppe på et eller annet høge fjell, så kunne nok samene ha forklart sine egne tanker helt tydelig” (Turi [1910] 2011:11).

For hundre år siden var det helt andre forhold, som gjorde at samer og majoritetsbefolkningen levde mer isolert fra hverandre enn i dagens samfunn. Da var det mye vanskeligere å kommunisere med hverandre. Men dette utsagnet til Turi er også aktuell i dag, at det har vært utfordringer for å kommunisere og få til en dialog i denne arealplanprosessen. Flere reineierne har sagt at de hadde ønsket seg flere befaringer i forbindelse med planprosessen. Da hadde de fått muligheten til å se i landskapet hvor kommunen hadde planlagt for eksempel hyttefelt, befaringer hadde gjort det enklere å se for seg landskapet og hvordan det påvirker det, på en annen måte enn det en gjør ved å studere kartutsnittene som kommunen hadde laget. Underveis i prosessen ble det arrangert befaringer i noen reinbeiteområder, hvor det var størst konflikt. Men det er flere som har nevnt at det hadde vært ønskelig med befaringer i hele distriktet, selv om dette nok er tidskrevende. Slike utsagn tyder på at det har vært vanskelig for reindriftsutøvere å forklare om det praktiske bruket sitt i et abstrakt rom som et møterom er. I prosessen var det noen reinbeitedistrikter som hadde forslått alternative områder for noen få av utbyggingsplanene. En av dem sier at han ble misforstått, om det var på grunn av ulike tolkinger på stedsnavn og forståelse på hvor stort område stedsnavnet rommet eller om det var språket som var utfordringene (Reineier 3). Det er usikkert hva som var grunnen, men med slike opplevelser kan reineier bli enda mer forsiktig med å forplikte seg til å foreslå andre områder for utbyggingene. Gir du lillefingeren, tar de hele hånden sa han. Hadde det vært

befaring, så kunne han ha forklart dette i det praktiske rommet, i landskapet og dermed vist hvor og hva han mente når han foreslo å flytte et planlagt hyttefelt til et alternativ område. Med befaringer hadde det kanskje vært bedre forutsetninger for toveisdialog, for da kunne planleggere se hva reineieren mente og reineiere kunne se om kommunen forstår hva som menes. Det at en sitter og ser på kartene i et møte, blir et veldig ovenfra perspektiv på reinbeitedistrikt, mens det å være i landskapet, blir et mer nedenfra perspektiv i planleggingen. Da er reineiere på sine egne arenaer, og dermed blir også medvirkninga mer på deres egne premisser.

Argumentasjonene

En av de viktigste faktorene i en kommunikativt rettet prosess er argumentasjonen til partene.

Det er idealet om at diskursen skal være begrunningstvang, fri, saklig og maktutjevne (Habermas 1987). I argumentasjonen skal partene vurdere om de objektive eller subjektive kunnskapene som blir lagt til grunn i vurderingen, er på riktig grunnlag. Det betyr at en må ha egenskapen til å vurdere hverandres argumentasjoner i forhold til de verdiene og livsverden eller kulturbakgrunnen som legges til grunn. Argumentasjonen skal i tillegg være fri og saklig, det betyr at reindrifta kommer med sine synspunkter på bakgrunn av det som er fakta i deres livsverden. Men samtidig skal argumentasjonene være saklig og en må kunne justere sine argumenter hvis de blir møtt med bedre argumenter. Det skal skapes en slik situasjon hvor både kommunen og reindrifas argumenter inneholder åpenhet og at begge er villige til å endre synspunkter hvis de møter på et bedre argument.

Det må være ærlighet, gjensidig åpenhet, og gjennom disse dialogene kan de i felleskap komme frem til en felles forståelse på hvilket antall hytter som kan aksepteres i Alta kommune, og som både reindrifta og kommunen kan leve med. I prosessen har reineierne ikke vært med i planprogrammet, hvor premissene ble lagt. Derfor ville de heller søke om å endre målet i utformingsfasen, hvor tiltakene skulle diskuteres. Reineiere hadde ikke muligheten til å problematisere argumentene til kommunen om det høye hytteantallet, men likevel forsøkte de selv om det ikke lengre var aktuelt å forandre hytteantallet. Derfor klarte ikke reineierne å argumentere så godt, de viste ikke hvilke "kort" kommunen hadde bak hytteantallet. Det har vært litt snakk om at reindrifta ikke ville vise kortene sine, ved å si at alle områder er viktige og med dette minimere konsekvensene i sitt eget distrikt. Men kommunen hadde heller ikke åpne kort, da de ikke viste reineierne hva argumentene bak målet med hytteantallet var. Kommunen foreslo også hytteantallet veldig høyt, bare for å lage en buffer da en på forhånd tenker at reindrifta uansett ikke går med på det antallet som de har

tenkt. Og dermed ville kanskje reinbeitedistriktene også prøve å minimere hytteantallet, for de viste at kommunen foreslår litt flere enn målet, for å komme på antallet som de på forhånd hadde foreslått. I kommunikativ prosess er det slik at resultatet skal fremkomme i prosessen underveis, og derfor skal ikke resultatet være bestemt på forhånd. Gjennom dialog mellom aktørene skal de komme til en felles forståelse på hva som er mulig, og dermed jobbe mot dette målet som de i felleskap har kommet frem til. Derfor ble denne prosessen litt feilslått fra begynnelsen av, da de ikke klarte å enes om felles forståelse. Det skal da være legitimitet i den fellesforståelsen, at begge mener faktisk at det er det riktige antallet som er planlagt. I tillegg til utfordringene nevnt overfor, så kan også språket være en utfordring. For at argumentasjonene skal virke meningsfulle, så må de komme i det språket som den andre parten kan forstå for at budskapet skal mottas. Reindriftsspråket er veldig ordrikt, og for mange ordene finnes det ikke tilsvarende ord på norsk. Derfor blir det utfordringer tross i at en eventuelt bruker tolk, men flere av informantene sier at de ikke ønsket å bruke tolk, da det ikke blir bedre med tolken. I noen tilfeller kan situasjonen bli til og med verre, ved at tolken ikke har den forståelsen i reindrifta og ikke behersker alle ordene. Wenche Brenna har undersøkt barrierer for samer i rettsystemet og der har informantene sagt at å bruke tolk blir ekstra belastning, fordi de må følge med om tolkingen dekker meningene i det som blir sagt. For det kan være forskjellige ord som tolkene ikke behersker og får dermed ikke frem meningen i det som blir sagt (2005:241-243). Videre når reineiere skal forklare på norsk, kan det være utfordrende å få fram nyansene like godt som om reineieren hadde klart i sitt eget fagspråk. Reindrift har også sitt eget fagspråk, på lik linje som andre fagområder har sine begrep.

I undersøkelsen til Lie(2009) kommer det fram at en av utfordringene for å få gjennomslag for sine synspunkter, er at reindriften ikke har nære relasjoner til kommunen som innbyggere. Reineiere som jeg har intervjuet sier at de ikke har følt dette som en utfordring, men at kommunen er sådan profesjonell i at reineiere har like rettigheter til medvirkning som andre. Daværende plansjef uttrykte at han i en ny prosess ville han ha lagt mer vekt på den individuelle kontakten med i alle fall distriktsledere, for i dag er det større nærhet til andre næringene i kommunen enn for reindrifta som er der kun sommerhalvåret. Den personlige kontakten synes å være viktig i en slik sammenheng, som igjen fører til at tillitsforholdet blir bedre, begge veier. Som igjen fører til at effektivitetsargumentet i medvirkning kan nås ved at de personlige relasjonene forenkler planprosessen, ved at det blir redusert avstand mellom planen og utfordringene og dermed også konfliktene. Dette er ikke problematisert fra reineiere

i denne planprosessen, da de har sett kommunen som veldig profesjonell i den forstand, og at de ikke har opplevd noe som skulle tilsi det. Men likevel tenker jeg at det kan være en utfordring, det å få legitimitet til reindrifta i forhold til kommunen og kanskje også i forhold til dialogen og fellesforståelse. Uten at jeg skal drøfte dette videre i denne oppgaven, så nevner jeg det bare her at det kan ha vært en utfordring.

En annen konklusjon i rapporten til Lie(2009) var at reindriftsutøvere var fornøyde med prosessene som ble kjørt fra kommunen, og mente at de var organisert slik at det var mulig å delta.

I planprosessen som jeg har studert, er ikke reieneierne så fornøyde med prosessen. Det er to grupper av informantene, den ene gruppen er til dels fornøyd, mens den andre gruppen ikke er fornøyd med prosessen. Dette selv om de ikke har studert den vedtatte arealplanen grundig i etterkant for å se om innspillene ble tatt til følge av Områdestyret og hvordan planen ser ut i dag. Dette kan tyde på at det dem ikke er fornøyd med er selve prosessen, og de opplevelsene som de hadde underveis i prosessen. Det kan jo også være det at en i ettertid distanserer seg fra planprosessen og dermed ikke har studert planene da en vet at reinbeitedistriktene uansett mister arealer.

Her er det nevnt kommunikasjon, ingen dialog, lite informasjon og fastlåste dialoger. Samt at man i møtene møtte på holdninger som tydelig signaliserte motstand mot reindrift, og næringens verdigrunnlag som gjør at de ikke kan prioritere mellom områder innenfor eget distrikt. Derfor ble diskusjonen fastlåst, som igjen førte til dårlig møteklime.

Mens kommunen, reindriftsforvaltningen og Områdestyret hadde positive erfaringer i prosessen, og syns å være fornøyd med prosessen. Dette kan forklares på flere måter, blant annet at forventningene ble innfridd, og at man hadde dialog i større grad. Hvordan de klarte å ha bedre dialog, kan jo forklares med at de hadde drøftningsmøter hvor de ble enige i sakene som det var fremmet innsigelsene på. Områdestyret har maktmiddel ved at de kan få innsigelsene videresendt til Miljøverndepartementet for behandling, da en plan ikke kan vedtas med innsigelser. I forrige rullering av arealplanen ble fire innsigelser stående og gikk videre til departementet for behandling. Der fikk de medhold for nesten alle innsigelsene som ble sendt dit til behandling, med unntak av en innsigelse(Kap.6.2.3). Derfor ville nok kommunen streve for å beholde dialogen og de var da i gruppen gjensidig avhengige av hverandre. Det kan også forklares slik at Områdestyret med sekretariatet har god erfaring med å diskutere og argumentere om reindrift i arenaen som Bergland(1998) omtaler er dominert av talehandlinger. De vil være nærmere kommunens saksbehandlere i tenkemåten, da de begge

jobber til daglig med planprosesser ved å delta i møter og behandle arealsaker på slike arenaer. De snakker kanskje samme "fagspråk" som en kan i slike sammenhenger og har da lettere å komme fram til en fellesforståelse av sakene.

Det er snakk om individuelle forskjeller også i livsverden. Livsverden er den kulturelle bakgrunnen og erfaringene som man forstår verden på, og som vanligvis tas for gitt av personer. Kommunikasjon skjer med grunnlag i livsverden, og livsverden er igjen et produkt av kommunikativ handling (Habermas 1987). Dette betyr da at livsverden kan endres ved kommunikasjon med andre, for da lærer man hele tiden nytt fra andre personers livsverden. Kalstad(1999) skriver at livsverden vil bli forstyrret av politisk og økonomisk krav, og at det i slike tilfeller kolliderer livsverdens rasjonalitet med rasjonalitet fra systemet. Og det som er reindriftsrasjonell er ulikt det som systemet ser som rasjonelt, systemet kan være for eksempel kommunen. Denne kollisjonen blir smertefull for tradisjonelle samfunn. Derfor er det vanskelig å kommunisere for personer i ulike livsverden. Dette kan løses ved kommunikative handlinger ved at aktørene får forståelse for hverandres tenkemåter. Ett av reinbeitedistriktene hadde advokat med seg i et møte med kommunen, de mente at det hjalp dem ved at det ble en mer rettferdig prosess og kommunen kunne ikke i like stor grad overkjøre reineierne som tidligere. Samt at jeg tror at advokaten klarte å forklare om reindriften i møterommet, og slik at kommunen forsto budskapet bedre. For advokaten har også samme livsverden eller bakgrunn til å kunne kommunisere i et møterom, selv om han ikke tilhører reindrift. Til advokaten har reineiere klart å fremme budskapet tydelig, for at han igjen skulle fremme saken i møtet med kommunen. Det kan forklares med at advokaten kanskje var åpen og ville vite hvordan reinbeitedistriktet ser saken og dermed har forsøkt å forstå deres perspektiv bedre. I tillegg til at han var lønnet av reindriften til å gjøre dette, samt at kommunens ansatte kanskje hadde mer respekt for en jurist enn en reineier.

7.2.4 Oppsummering

Alt i alt kan en si at reinbeitedistriktene klarte ikke å måle seg med kommunen, de ble underlegen i møterom med systemets perspektiver og et annet språk. Derfor klarte de ikke å bli en jevnbyrdig part med kommunen i argumentasjonene sine - de ble overkjørt. Det hadde kanskje vært litt mer medvirkning hvis dialogen hadde vært ut i feltet eller landskapet og hvis språket hadde vært samisk, for da hadde de kanskje mestret arenaen og dialogen bedre. Og dermed hatt bedre forutsetninger for å medvirke reelt i planprosessen. I

medvirkningsprosessen så vi at for å kunne medvirke så må deltakelsen være oppover i trinnene fra *diskusjon*(Sager 1991) og *konsultasjon*(Arnstein 1969). De nedre trinnene i medvirkningsstigen tilsvarte det som er minstekravet i pbl., og dermed oppnår man ikke tilrettelagt aktiv medvirkning fra berørte grupper i disse trinnene. For å oppnå de øvre trinnene i medvirkningsstigen, så må det organiseres slik at det er mulig delta og medvirke. I teoriene (kap 4.3) så vi at det er de kommunikative måtene som fører til medvirkning som tilsvarer de øvre trinnene i medvirkningsstigen.

Det betyr at planprosesser burde planlegges etter sosial læringstradisjoner og sosial mobiliseringstradisjoner, hvor kommunikasjon og dialog er sentral. Spesielt i tidlig fase er det viktig å delta, for da er det mulig å påvirke resultatene. Og dette igjen påvirker de andre fasene i planprosessen, at de blir litt enklere når det har vært bred medvirkning i tidlig fase. Planleggingen må også tilpasses og tilrettelegges for de enkelte aktørene, slik at alle har muligheter til medvirkning. Reindrift er en spesiell gruppe, og trenger derfor spesiell planlegging. De er ofte motstandere av utbygginger på grunn av at det innskrenker deres næring, derfor bør man prøve å forplikte de i planprosess. Men for at de skal forplikte seg til å finne løsninger de kan være med på, så er det viktig at de i tidlig fase i planprogrammet er medvirkende. Dette vil gi være med på å gi mer legitimitet til planprosessen og dermed føre til at reineiere er medvirkende til å finne løsninger. En annen faktor er at konfliktnivået bør holdes nede, ved at en fokuseres på interessekonflikter. På verdikonflikter kan være vanskelig å få en fellesforståelse for og i stedet for å bruke tid på dette så kan man heller diskutere saker som aktørene faktisk kan gjøre noe med der og da - som konkrete saker angående planen. Kommunikasjon er som nevnt en av hovedfaktorene for at det skal være medvirkning i planprosessen. Som vist i drøftninga kan det være flere utfordringer med å kommunisere på tvers av arenaer som er ulik ens daglige arena. Dette må kunne tilpasses slik at møterommene kan ha litt mer arbeidshandlinger, da det er nærmere reineiernes situasjon. Jeg har ikke noen konkrete forslag på dette, men ser at kommunikasjon har utkrystallisert som en hovedutfordring i prosessen.

Kort sagt er det organiseringen av planprosessen, arena for kommunikasjon og språk kravene som må være tilstede for at reineierne reelt kan medvirke i en planprosess. Det er disse faktorene som i hovedsak har vært utfordringene. Disse må tilpasses og tilrettelegges bedre for reineiere.

8. Oppsummering og avslutning

I dette studiet har jeg forsøkt å se på reindriftnas medvirkning i Alta kommunes planleggingsprosess for rullering av kommuneplanens arealdel. Jeg har valgt dette da planprosessen ble slutført ganske nylig, samt at denne planprosessen var en av de første i Finnmark som vedtok en plan med den nye plan og bygningsloven. I tillegg er Alta kommune en av Finnmarks byer som har størst vekst i folketallet, samt at det er elleve reinbeitedistrikter i kommunen som gjorde caset interessant å se på.

For å analysere prosessen har jeg brukt medvirkningsstigen til Arnstein (1969) som senere er modifisert av Sager (1991), for å vurdere hvilket nivå medvirkningen var på. Lovverket har også vært sentral for å vurdere medvirkninga. Til å forstå prosessen og hvordan den kan organiseres, har jeg brukt teorier om planleggingstradisjoner. Da det finnes lite om dette feltet som handler om reindrift og medvirkning, har jeg i denne oppgaven prøvd først og fremst å avdekke hvordan slike planprosesser foregår.

Metoden som ble brukt gav den informasjonen jeg var ute etter. Det at planprosessen ikke ble slutført før i 2011 gjorde at informantene fremdeles hadde det i friskt i minne. I alle fall store deler av de konkrete hendelsene i prosessen, selv om det var mange detaljer i prosessen som kanskje ikke kom fram like godt. I tillegg var de fleste saksdokumentene lett tilgjengelig.

8.1 Arealplanprosessen i Alta kommune

Jeg har studert hvordan reineiere har medvirket i planprosessen, og jeg valgte å ta for meg de reinbeitedistriktene som hadde deltatt i prosessen. Dette fordi jeg anså at disse hadde mer å tilføre min problemstilling. I tillegg har jeg vurdert hvordan Områdestyret, som er sektormyndigheten til reindriftnæringen, medvirket i planprosessen.

Problemstillinga for mitt for studiet var:

I hvilken grad har det vært medvirkning fra reindriftnutøvere i arealplanprosessen og på hvilket måte har dette hatt innvirkning på resultatet?

I studien hadde jeg utarbeidet tre forskningsspørsmål til å finne svar på problemstillingen. I analyse kapittelet (6.kap.) blir første forskningsspørsmål besvart; *"Hvem deltar i planprosessen, hvordan deltar de og i hvilket tidspunkt?"*.

Reineiere deltok ved møter og høringer. I første fasen var det ingen møter, men de fikk planprogrammet til høring. Kun et reinbeitedistrikt skrev høringsinnspill til planprogrammet. I andre fasen, planutformingsfasen, var reinbeitedistriktene derimot tidlig i denne fasen invitert til møte. Totalt var det to møter for hvor hvert av reinbeitedistriktene, og hvor nesten samtlige deltok. Områdestyret var representert av Reindriftsforvaltningen i møtene, og de deltok i lag med reinbeitedistriktene. I siste fasen, som er høringsfasen, er det ingen møter for verken reinbeitedistriktene eller Områdestyret. Fire av elleve reinbeitedistrikter sendte høringsinnspill. Områdestyret la 42 innsigelser til planforslaget.

I tidlig fase, planprogramfasen, hadde det vært viktig med involvering. På grunn av reindriftnæringens spesielle posisjon er det viktig at bekymringer og synspunkter kommer i en så tidlig fase som mulig. Da kommer disse til syne tidlig i planprosessen, og en da kan søke å komme med løsninger på de områdene hvor konfliktnivået er størst. Da tror jeg at partene kan få til en dialog i planutformingsfasen og høringsfasen, hvor de kan diskutere om aktuelle løsninger som partene kan leve med, selv om de ikke blir helt optimale forhold for noen av dem. Et annet moment som er viktig, er å planlegge møter slik at reineierne har muligheter til å delta, at de legges i en slik periode når det ikke er så arbeidsintensive perioder i feltet. Likeledes at varsel om møter blir sendt ut i god tid og gjerne med direkte kontakt på forhånd for å finne tidspunkt som passer.

Det andre forskningsspørsmålet som lyder slik: ”*Hvordan er praksis i forhold til medvirkningstrinnene i en planprosess?*” ble besvart i drøftningskapitlet 7.1.

Lovverket har minstekrav til medvirkning som tilsvare trinnene *offentlighet* og *informasjon* i medvirkningsstigene (kap.4.2). For berørte grupper skal det tilrettelegges aktiv medvirkning jf. pbl.§ 5-1, og i praksis må det da strekkes lengre for å tilrettelegge medvirkning. Det vil si at trinnene oppover fra *diskusjon* og *konsultasjon* fører til mer aktiv medvirkning.

I praksis har reineiernes medvirkning vært på *informasjons-* og *konsultasjonsnivå* i forhold til medvirkningsstigene. Selv om kommunen hadde lagt opp til diskusjonsnivå, hvor det skulle være dialog, så ble det ikke dialog på grunn av flere sammensatte faktorer. Det ble mer toveis informasjon, uten dialog. For å komme i høyere stige trinn er medvirkninga i en tidlig fase viktig, at den kanskje i diskusjon eller konsultasjon trinnene, eventuelt enda lengre opp. For i første fasen diskuteres ulike utfordringer, og hvor politiske målene diskuteres. Derfor er det viktig å medvirke eller i alle fall å delta så tidlig som mulig i planprosessen, og heller gå nedover i stige trinn i neste fase om nødvendig.

Områdestyrets medvirkning har vært i høyere trinn, som i trinnene *medbestemmelse* og

partnerskap. De har gjennom drøftningsmøtene innvirket i planen, det er først der de kom inn og drøftet innsigelsene med kommunen.

Tredje forskingsspørsmålet ble også besvart i drøftningskapittelet (kap.7.2): ” *Hvilke faktorer må være tilstede for at reindriftsutøvere medvirker i planprosessen?* ”. Kort sagt er det organiseringen av planprosessen etter aktørene, arena for kommunikasjon og språkkravene som må være tilstede for at reieneierne kan reelt medvirke i en planprosess. Det er disse faktorene som har i hovedsak vært utfordringene. Disse må tilpasses og tilrettelegges bedre for reieneierne.

Planleggingen kan organiseres ulikt i de ulike fasene i planprosessen. I første fasen, planprogramfasen, kan det være hensiktsmessig med mest mulig medvirkninga, og da helst opp i stigetrinnene partnerskap og medbestemmelse. Da får aktørene delta i begynnelsen, og diskutere om overordnede mål med kommunen. Det å få delta har en egenverdi i seg selv, ved at reieneierne får mer innsikt i planarbeidet og har muligheter for og senere delta kanskje bedre når de vet gangen i planprosessen. I tillegg får begge parter forståelse av hverandres utfordringer, og dette kan skape bedre kommunikasjon senere i prosessen når ulike løsninger skal diskuteres.

Arenaen for møtene er som abstrakte rom for reieneierne, det er ulikt det arenaet som de til daglig arbeider i, og dermed kan det være utfordringer i å fortelle om reindriften i møterommet. Dette kan forklares med at de i den daglige driften ikke planlegger og vurderer landskapet og terrenget etter kart. I tillegg er det arbeidshandlingene som er i fokus når de vurderer og planlegger driften, de er i landskapet og vurderer det der. Arenaen kunne derfor vært bedre tilpasset for reieneierne, ved for eksempel det å ta flere befaringer.

Det å se på kartet og planlegge deretter, blir å se med et veldig ovenifra blikk. Dette kan minne om instrumentell planlegging, mens det å planlegge i feltet blir litt mer nedenifra opp planlegging som finnes mer i kommunikative måten å planlegge på. I teoriene sies det at disse to planleggingsmåtene kombineres, og bør kombineres slik at det kommunikative måten blir praktisert i en tidlig fase for å få aktørene til å medvirke. Det vil si at befaringene er kanskje aktuelle i en tidlig fase, mens den instrumentelle måten brukes senere i fasen når planene skal iverksettes. Hvordan dette fungerer i praksis, om det er best med befaringer i første fasen eller i senere fasen, er usikkert. Men på den måten kunne reieneierne deltatt og medvirket mer, på sine egne premisser.

I tillegg er det viktig at prosessen diskuterer ting som kan gjøres noe med, og ikke for

eksempel verdier som er grunnleggende for den ene parten, og som ikke kan endres med det første. For å få flyt på diskusjonen, så peker også disse punktene på det at aktørene bør involveres i første fasen, for da kommer kanskje slike verdier frem og at en kan unngå å diskutere disse i planutformingsfasen hvor konkrete tiltak skal diskuteres. Tatt i betraktning at reineierne i denne prosessen ikke kunne etter sitt grunnleggende syn verdiklassifisere arealer etter hvor viktige de og hvilke arealer ikke er så sentrale. Da blir det interessant å se hvordan dette blir løst i arbeidet som departementet har satt i gang, hvor formålet er å lage kart med verdiklassifisering av arealer (se kap 2.1.3.) for at det skal gi større forutsigbarhet for reineierne og planleggere i kommunen og således gi bedre planprosesser (LMD 2011:189).

For brukergruppen; reindriften er det ikke like synlig at de trenger tilrettelagt medvirkning, som det er med de andre gruppene som barn og unge i pbl. §5-1. Uten at jeg skal sammenligne disse gruppene direkte, ser jeg i denne planprosessen at reindriften ses på som likeverdig de norske i mange sammenhenger, og det er ofte ikke det som skaper aktiv medvirkning fra denne gruppen. Poenget er heller ikke at reindrift skal ha mer medvirkning, men i situasjoner som berører reindriftsutøvere mye og i sterk grad, skal det være bedre og omfattende medvirkning. For at reinbeitedistriktene skal stå på lik linje med den øvrige befolkningen, så vil de trenge til tider tilrettelegging av medvirkning, da de ofte ikke passer inn i et vanlig medvirkningsopplegg.

Det kommunene vet er at de fleste reineierne har samisk som morsmål, for det er veldig ”synlig” forskjell og da tilbys det tolk.

Planprosessen sett i forhold til reineiernes medvirkning, så skal det nok litt til før en kan kalle planarbeidet for en prosess med gjensidig respekt og harmoni slik daværende ordfører i ettertid omtalte Alta kommunes planprosess.

8.2 Veien videre

Det er usikkert om hva som er nok medvirkning, for det har jeg ikke undersøkt nærmere på. Det kan jo hende at det er nok med deltakelse i informasjonstrinnet, at aktørene ikke har nytte av at deltakelsen og medvirkningen legges på et høyere stige-trinn.

Hvis det er så store interessekonflikter at partene ikke uansett, hvor mye de diskuterer, kommer til dialog. Et annet spørsmål er om deltakelsen hadde noe å si for innflytelsen til

planen. Ved første øyekast kan man si at det hadde ikke noe å si om reineiere deltok eller ikke i planprosessen, siden de fleste synspunktene som kom fram i møtene og høringene ikke ble tatt i planarbeidet av kommunen. Men på en annen side, kanskje var det disse møtene med reineiere og kommunen som gjorde at synspunktene og konfliktene ble godt kjent og belyst, og som i sin tur førte til at Områdestyret vurderte disse og ga innsigelser. Dermed så kan det tyde på at deltakelsen i planprosessens, møter og høringer, førte i alle fall til at Områdestyret fikk bedre grunnlag til vurderingen sin. I empirien ser jeg også at Reindriftsforvaltningen spiller en meget stor rolle, da de skal koordinere mellom distriktene, Områdestyret og kommunene. Derfor er det viktig for reineiernes medvirkning at forvaltningen fungerer og er våken. I empirien ser jeg også at en god del av innsigelsene som Områdestyret la, var det både innspill som kom frem i de møtene mellom kommunen og reinbeitedistriktene samt innspill fra reinbeitedistriktenes høringsbrev. Det kan jo som Naustdalslid (1991) viste til i sitt eksempel, i noen tilfeller være vanskelig å få til dialog, når partene har altfor store interessekonflikter. Kanskje blir det en måte å løse dette på at Områdestyret eller Reindriftsforvaltningen bevisst fungerer som advokatplanlegger og må i større grad brukes når reindrifta skal delta i slike planprosesser. I tilfelle må dette organet tilføres tilstrekkelige ressurser og kompetanse, samt organisere rutiner for å samarbeide bedre og mer med reinbeitedistriktene. Det er likevel reinbeitedistriktene som har mest kunnskap om sine beiteområder, er det da en løsning at planlegging av planprosesser tilpasses enda bedre for reinbeitedistriktene, slik at deres posisjon styrkes og de virkelig har muligheten til å medvirke i planprosessen?

Dette har jeg ikke svar på, derfor kan det være aktuelt å forske videre på dette, kanskje finnes det andre metoder for å løse slike utfordringer. Kommunen ga også inntrykk om at det hadde vært ønskelig med en egen metodikk for medvirkning som er tilpasset akkurat for reindriftsnæringen.

Med dette hadde det vært interessant å se på aktørenes forutsetninger for deltakelse. For eksempel har Patsy Healey utviklet teorier om hvordan sosial kapital i et samfunn kan styrkes, med kunnskapsressursene, relasjonsressursene og mobiliseringsevnen. Er det slik at de som har bedre innflytelse i det som jeg tidligere har omtalt som abstrakte rom med talehandlinger i fokus, har større sosial kapital? Aktørforutsetningene kunne ha vært analysert med tanke på hvordan medvirkning påvirkes av disse faktorene, og hvordan reindriftas sosial kapital kan styrkes og dermed bidra til at de har muligheter for å reelt medvirke i en planprosess.

Litteratur

- ACIA (2004): *Impacts of a warming arctic*. Arctic climate impact assessment. Cambridge University Press. United Kingdom.
- Amdam, J. og Veggeland, N. (1998): *Teorier om samfunnsplanlegging*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Amdam, J. og Veggeland, N. (2011): *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Amdam, R.(2005): *Planlegging som handling*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Amdam, R. (2011): *Planlegging og prosessleing*. Samlaget. Oslo.
- Arnstein, S. (1969): *A ladder of citizen participation in the USA*. Journal of the American Institute of Planners, 35(4)
- Bergland, E. (1998): *Reindrift, omstilling og identitet*. Avhandling (dr.philos). Universitetet i Oslo.
- Blix, A., Espmark, Y., Olsen, M.A, Utsi, T.H., Aamot, H. (1998): *Reinens biologi*. Landbruksforlaget. Oslo.
- Brenna, Wenche (2005): *Samene i rettssystemet*. ČálliidLágadus. Karasjok.
- Buljo, K. M. E.(2002): *Mitt kulturlandskap* i Andersen, S.(red.): *Samiske landskap og Agenda 21*. Dieđut 1/2002. Sámi Instituhtta. Guovdageaidnu.
- Bull, K.S. (1997): *Studier i reindriftsrett*. Tano Aschehoug. Oslo
- Dieđut (1979): *Flyttsamekvinnens arbeidssituasjon/ Boazosámi æmidiid bargodilálašvuodat*. Rapport 1979:4. Sámi Instituhtta. Guovdageaidnu.
- Eriksen, T. H., Sørheim, T. A. (2009): *Kulturforskjeller i praksis*. Gyldendal Akademisk. Oslo.
- Falleth, E., Hanssen, G.S. (2011): *Medvirkning i planlegging* i Aarsæther, N. et.al (red.): *Utfordringer for norsk planlegging*. Cappelen Daam Høyskoleforlaget. Kristiansand.
- Fangen, K.(2004): *Deltagende observasjon*. Fagbokforlaget. Bergen.
- Farner, A. (2008): *Verksted som verktøy*. Kommuneforlaget. Oslo.
- Fife, A.(2002): *Flerkulturell forståelse*. Yrkeslitteratur. Oslo.
- Flyvbjerg, B. (2003): *Rationality and Power*. I Campell, S & Fainstein, S red. *Readings in Planning Theory, second edition*. Oxford. Blackwell Publishing.

Friedmann, J. (1987): *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*. Princeton University Press.

Habermas, J.(1987): *The theory of Communicative Action*. Polity Press. Cambridge

Halvorsen, K. (2008): *Å forske på samfunnet*. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Cappelen Akademisk Forlag. Oslo.

Innes, J. E. og Boorer, D. E. (2004): *Reframing public participation: Strategies for the 21st Century* i *Planning Theory and practice* 5.

Johannessen, A., Tute, P.A, Kristoffersen, L. (2005): *Instruksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Abstrakt forlag. Oslo.

Johnsen, J.T. (1997): *Samisk rettshjelp*. Tano- Aschehoug. Oslo.

Joks, S. (2000): *Tradisjonelle kunnskaper i bevegelse - Om kontinuiteten i reindriftas praksiser*. Hovedfagsoppgave i Sosialantropologi. Universitetet i Tromsø.

Kalstad, J.K. (1999): *Reindriftspolitik og samisk kultur- en uløselig konflikt?* Dieđut 2/99. Sámi Instituhtta. Kautokeino.

Kaufmann, G.,Kaufmann, A.(2008): *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget.Bergen.

Kleven, T., Naustdalslid, J. Bjørn, C.(2011): *Styrkning av planforskning og planleggerutdanning i Norge*. NIRB- rapport: 2011:12. Norsk institutt for by og regionsforskning. Oslo.

Kleven, T. (2011): *Fra gjenreising til samfunnsplanlegging*. Tapir akademisk forlag.Trondheim.

Krogh, G.V, Ichijo, K., Nonaka,I.(2005): *Slik skapes kunnskap*.N.W. Damm & Søn. Oslo

Lie, I., Vistnes, I., Nellemann, C. (2006): *Hyttebygging i reindriftsområder*. Rapport 2006:5. Norut Alta.

Lie, I.(2009): *Arealplanprosesser, hyttebygging og reindrift – en studie av planprosesser i tre utvalgte områder*. Arbeidsnotat. Norut Alta .

Minde, H. (1982): *Trekk fra samenes historie i Alta*. Altaboka 1982. Alta

Naustdalslid, J.(1993): *Medverknad i lokal planlegging- meir makt til dei mektige?* I Naustdalslid, Jon(red): *Kommunal styring*. Det Norske Samlaget. Oslo.

Næss, P. og Saglie, I. L.(1999): *Planforskning og vitenskapsteori* I Kleven, Terje(red.): En dagsorden for norsk planlegging: åtte artikkeler og et program. NIBR Pluss-serie; No. nr. 1/99Norsk institutt for by- og regionforskning. Oslo.

Paine, R. (1994): *Herds of the tundra*. A portrait of Saami Reindeer Pastoralism. Smithsonian Institution Press. Washington and London.

Reindrifftsforvaltningen(2012): *Ressursregnskap for reindrifftsnaeringen 2010-2011*. Alta.

Ulvevadet, B.(2000): *Penger teller, kultur avgjør*. Hovedoppgave i sosiologi. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo.

Repstad, P.(2007): *Mellom nærhet og distanse*. Kvalitative metoder i samfunnsfag. Universitetsforlag. 4. reviderte utgave. Oslo

Sager, T. (1991): *Planlegging med samfunnsperspektiv: en analysemetode*. Tapir. Trondheim.

Sara, M. N. (2003): *Reindrifftssamiske verdier* I Eriksen, Edel Hætta(red.): Árvvut. Davvi Girji. Karasjok.

Sara, M. N.(2001): *Reinen- et gode fra vinder*. Davvi Girji. Karasjok.

Sámi Allaskuvla 2006: *Reintallet i Vest- Finnmark. Forskingsbasert vurdering av prosessen rundt fastsettelse av høyeste reintall i Vest- Finnmark*. Kautokeino

Stortingsmelding nr. 28 (1991-92): En bærekraftig reindrift. Landbruksdepartementet. Oslo.

Sveen, S. B. (2003): *Boazosápmelaš, boazu ja sutnu guohtoneanan*. Hovedfagsoppgave i arkeologi. Universitetet i Tromsø.

Thagaard, T. (1998): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget. Bergen.

Turi, J. [1910] (2011): *Min bok om samene*. Norsk oversettelse. ČálliidLágadus. Karasjok.

Valkeapää, N.A. [1985](1994): *Trekways of the Wind*. DAT o.s. Guovdageaidnu.

Vistnes, I., Nellemann, C. og Bull, K. S. (2004): *Inngrep i reinbeiteland*. Biologi, jus og strategier i utbyggingssaker. NINA Temahefte 26 Trondheim

Wøhni, A. (2007): *Virker medvirkning virkelig? Evaluering av planmedvirkning i storbyene*. Sluttrapport. Asplan Viak/Kommunenenes sentralforbund. Oslo.

Nettsider

Offentlige nettsider

Alta kommunes hjemmeside: kart.

http://webhotel2.gisline.no/gislinewebinnsyn_alta/ (Besøkt 28.11.2012)

FN-konvensjonen art. 27 (1966): International Covenant on Civil and Political Rights. www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm#art27 (Besøkt 01.12.2012)

Grunnloven 1814: *Kongeriget Norges Grundlov*, § 110a.
<http://lovdata.no/all/tl-18140517-000-006.html#110a>. (Besøkt 28.11.2012)

ILO- konvensjonen nr. 169(1990): *ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater*. DEL I. Alminnelige retningsligner. *Artikkel 7*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/samepolitikk/midtspalte/ilokonvensjon-nr-169-om-urbefolkninger-o.html?id=451312> (Besøkt 28.11.2012)

Landbruks og matdepartementet (2011): *Velkommen til bords. St.meld. 9 (2011-2012)*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-9-20112012.html?id=664980> (Besøkt 29.11.2012)

Lov om reindrift 2007: *Loven 2007-06-15 nr.40: Reindriftsloven*.
http://www.regjeringen.no/nb/dok/lover_regler/lover/reindriftsloven-2.html?id=475631
(Besøkt 28.11.2012)

Miljøverndepartementet(2009a):*Lovkommentar til plandelen av ny plan og bygningslov*.
http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Planlegging/planveileder/lovkommentar_iverksetting%20.pdf (Sist besøkt 03.12.12)

Miljøverndepartementet (2009b): *Reindrift og planlegging etter Plan- og bygningsloven (plandelen)*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2009/temaveileder-reindrift-og-planlegging-et.html?id=570670> (Sist besøkt 03.12.12)

Miljøverndepartementet (2012): *Veileder for kommuneplanens arealdel*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2012/kommuneplanens-arealdel.html?id=676377> (Sist besøkt 02.12.2012)

NOU 2001:7: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven 1*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/nou-er/2001/nou-2001-7.html?id=143492> (Besøkt 20.11.2012)

Plan og bygningsloven 2008: *Lov om planlegging og byggesaksbehandling. LOV-2008-06-27-71*. <http://www.lovdata.no/all/nl-20080627-071.html> (Besøkt 01.12.12)

Riksrevisjon 2003-2004: Dokument nr. 3: 12. (2003-2004). *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark*.
http://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2003-2004/Dok_3_12_2003_2004.pdf
(Besøkt 29.11.2012)

Riksrevisjonen (2006-2007): *Dokument nr. 3:12. Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*.
http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2006-2007/Dok_3_11_2006_2007.pdf (Besøkt 03.12.2012)

Riksrevisjonen (2011-2012) nr. 3:14: *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark*.
<http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011->

2012/Dokumentbase_3_14_2011_2012.pdf (Besøkt 03.12.12)

Reindriftsforvaltningen. Mandatene t til Områdestyret og reindriftstyret.
<http://www.reindrift.no/?objid=732&subid=0> (Besøkt 08.11.2012)

Statistikk fra SSB

<http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhist/tabeller/tab/2012.html> (Besøkt 28.11.2012)

Tyler, N.J.C. et. al (2005): *Samisk nomadisk reindrift under klimaendring: Anvendelse av et generalisert rammeverk for sårbarhetsstudier på et arktisk sosio-økologisk system*. Arctic Climate Impact Assessment(s. 945–988). Cambridge University Press.
http://library.arcticportal.org/619/1/Samisk_nomadisk_reindrift_under_klimaendring.pdf
(Besøkt 01.12.2012)

UNEP 2001: *Global methodology for mapping human impacts on the biosphere*.
C. Nellemann - L. Kullerud -I. Vistnes- B.C. Forbes - E. Husby - G. P. Kofinas - B. P. Kaltenborn - J.Rouaud - M. Magomedova - R. Bobiwash - C. Lambrechts -
P. J. Schei - S. Tveitdal - O. Grøn - T. S. Larsen. GLOBIO. UNEP/DEWA/TR.01-3. United Nations Environment Programme.
<http://www.globio.info/downloads/218/globioreportlowres.pdf> (Besøkt 01.12.2012)

Andre nettsider

Artikkel om Alta kommune: Alta vil og kan.

<http://www.distriktssenteret.no/informasjonssider/2010/10/alta-vil-og-kan> (Besøkt 29.11.2012)

Ordbok: [http://www.nob-](http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=Medvirke&bokmaal=+&ordbok=bokmaal)

[ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=Medvirke&bokmaal=+&ordbok=bokmaal](http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=Medvirke&bokmaal=+&ordbok=bokmaal)
(Besøkt 14.11.12)

Store norske leksikon: <http://snl.no/kommunikasjon>, (Besøkt 15.11.12)

Synonym ordbok: <http://synonymer.no/index.php>, (Besøkt 14.11.12)

Saksdokumenter i planprosessen

Alta kommune:

Kommuneplanens samfunnsdel 2002-2015, vedtatt 23.03.04

Kommuneplanens arealdel 2002-2014, Planbeskrivelse vedtatt 03.12.01

Invitasjon til planforum for Områdestyret, sak 08/159-17/ULNI, datert 31.10.2008

Oppsummering av høringsuttalelser til planprogrammet, Sak 08/159-111/REOL, datert 27.03.09

Planprogram, vedtatt i Alta kommunestyre 30.03.09

Møteinvitasjonsbrev til reieneierne, sak 08/ 159-118/REOL, 15.04.09

Alta kommunes presentasjon, brukt i møtet 21.04.09

Møtereferat fra møtet 21.04.09, sak 08/159-121, datert 28.04.09

Drøftningsnotat til arbeidsgruppe: fritidsformål, sak 08/159 PLNID, datert 09.06.09

Møteinvitasjon til reineierne møte den 30.06.09, sak 08/159-138, datert 24.06.09

Møteinvitasjon til reineierne møte den 26.08.09, sak 08/159-146, datert 27.07.09

Møtereferat fra møte den 26.08.09, sak 08/159-152, datert 28.08.09

Planforslag til offentlig ettersyn og høring sak 08/159-213/ULNI, datert 16.09.10

Kommuneplanens arealdel: Kunngjøring om vedtatt plan, datert 19.08.11

Kommuneplanens arealdel: Planbeskrivelse 2011-2030, datert 19.08.11

Kommuneplanens arealdel: Planbeskrivelse, Vedlegg 3: Samiske interesser

Reindriftsforvaltningen:

Saksdokumenter fra tidligere prosesser, Arealdel planen vedtatt 2002, og Samfunnsdel planen vedtatt 2004

Høringsinnspill til planprogram fra Vest- finnmark reindriftsforvaltning, datert 30.01.2009

Møteinvitasjonsbrev til reieiere, ref. 2008/3183/3317/2010/AKH/414.2, datert 04.03.10,

Saksframlegger for Områdestyremøter, saksnummer 2008/3183-26/414.2, møtedatoer 05.11.10, 02.03.11 og 06.07.11

