

VINDKRAFTUTBYGGING I FINNMARK

En studie av medvirkningsprosessene med reindriftn



Ingrid Holtan Fredriksen

Masteroppgave i Økonomisk geografi, regional utvikling og planlegging

Universitetet i Bergen

15. mai 2020

Foto: Ingrid Fredriksen. Vårflytting til kysten i Vest-Finnmark. Tatt 27 april 2019.

Foto: Jakob Tiberger. Gjengitt med tillatelse. Hamnefjell vindkraftverk.

Forord

Ideen til denne studien kom da jeg gikk siste del av Norge på langs med ski og pulk over Finnmarksvidda våren 2018. På turen over Finnmarksvidda ble jeg introdusert for reindrifta og den samiske kulturen. Jeg lot meg fasinere av reineierne som jobbet og levde i takt med naturens årstider. På turen fikk jeg et innblikk i reindriftras utfordringer med arealinngrep i beiteområder samt ulike syn på vindkraftutbygging i regionen. Dette førte til at jeg høsten 2018 bestemte meg for å skrive en masteroppgave om nettopp vindkraft og reindrift og problemstillinger knyttet til medvirkningsprosesser i vindkraftplanleggingen. Oppgaven har fått innvilget økonomiske midler til feltarbeidet våren og høsten 2019 fra instituttet.

Etter seks år som student på Universitetet i Bergen, er jeg spent på hva tiden fremover vil bringe. En ting er i alle fall sikkert, og det er at flyttelasset skal fraktes fra Bergen og opp til Finnmark. Masteroppgaven har gitt meg ny kunnskap og en større forståelse av ulike forvaltningsprosesser, både når det gjelder geografi, juss, psykologi, økonomi, administrasjon og planteorier. Forhåpentligvis vil dette være nyttig, når jeg nå skal inn i en jobb som arealplanlegger.

De siste månedene av mastertilværelsen har vært noe annerledes enn jeg hadde sett for meg. Koronapandemien har gitt en slags skrivero, men det var ikke slik jeg så for meg at studietilværelsen skulle ende. Det er godt vi har videostrømming som tillater samvær med medstudenter når man føler at alt går litt feil vei.

Jeg vil gjerne få takke reindriftsfamilien jeg har fått følge på reinflytting våren og høsten 2019. Uten dere hadde denne oppgaven blitt et lumpent forsøk på å ta fatt i en prosess jeg ikke hadde hatt noen forutsetninger for å forstå. Jeg vil også takke alle mine 12 informanter som har satt av tid til å delta, selv i en travel hverdag. Uten dere hadde denne oppgaven hatt liten verdi, da dere er nøkkelen til forståelsen av problemstillingene mine. Tusen takk til mor og far som har satt av en solrik helg i mai til å lese gjennom 100 sider med korrektur. Det må vel være et solid bevis på at dere er skikkelig glade i meg.

Sist, men ikke minst vil jeg takke min veileder Grete Rusten for gode kommentarer og tilbakemeldinger, og god veiledning underveis. Jeg tør ikke tenke på hvordan denne oppgaven hadde blitt uten deg!

Ingrid H. Fredriksen 15.05.20

Abstract

This master thesis investigates the opinions, obstacles, and solutions for a better participation process for wind power applications in Sami reindeer herders' lands. Theories about governance structures, participation, and power dynamics are in the focus of this thesis.

In Norway, Sami people have special legal rights to be consulted in the planning processes that might affect their ability to have a cultural, ecological, or economically sustainable reindeer herding. Therefore, it is interesting to see to what degree the reindeer herders perceive the participation process in wind power applications as legitimate, effective, and just.

The master study is based on a case study in Finnmark County (now a part of Troms and Finnmark County) where there have been several wind power applications on reindeer herders land. In the case study, I am comparing different wind power processes to reveal similarities and differences in how the participation process is perceived in various cases. The empirical evidence is based on 12 interviews with different stakeholders, participant observations (following the sprinmigration of reindeer heard over some weeks), being an observer at legal hearings, and other meetings. The empirical sources also include documents and research literature.

The case study points out some main obstacles when it comes to contested rationalities between the wind power companies and the Sami reindeer herders. The contested rationalities lead to a conflict in the production of knowledge in the environmental impact assessment because it is the wind power companies that buy the knowledge that is defined by the legal regulations. The study also shows that time, geography, and procedural knowledge about the planning process put the Sami reindeer herders in an asymmetrical position in the participation process.

One of the solutions for a better participation process could be to focus more on the contested rationalities and give more room for the Sami reindeer herders rationalities in the production of knowledge. To do that there is a need for extra resources in forms of consultants or advisors, that could participate in the knowledge production on behalf of the reindeer herders. First and foremost, there should be a solid knowledge base on the cultural, economic, and ecological sustainability in the reindeer herding, with more emphasis on cultural sustainability. This might lead to avoiding the most conflicting land disturbance in Sami reindeer herders' lands.

Sammendrag

Denne masteroppgaven undersøker holdninger, barrierer og løsninger for en bedre medvirkningsprosess for vindkraftprosjekter i samiske reindriftsområder. Teorier om samstyring, deltakelse og maktdynamikk er i fokus i denne studien.

I Norge har samer spesielle juridiske rettigheter som blant annet innebærer at reindrifta skal konsulteres i planprosesser som kan påvirke deres kulturelle, økologiske eller økonomiske bærekraft. Derfor er det interessant å se i hvilken grad reindrifta oppfatter medvirkningsprosessen i vindkraftprosjekter som legitim, effektiv og rettferdig.

Masteroppgaven er basert på en casestudie i Finnmark fylke (nå en del av Troms og Finnmark fylke) hvor det har vært flere vindkraftsøknader i reindriftas beiteområder. I casestudien sammenfatter jeg forskjellige vindkraftprosesser og diskuterer hovedtrekkene i prosessene, samt hvordan likheter og forskjeller i medvirkningen preges av konteksten til prosjektet. De empiriske dataene er basert på 12 intervjuer med forskjellige interessenter, deltakerobservasjoner (praksis i reindrifta i et par uker, vår og høst 2019), observasjon på høringsmøte og andre møter. De empiriske kildene inkluderer også dokumenter og forskningslitteratur.

Casestudien peker på typiske hindre for medvirkning. Ulike rasjonaliteter mellom vindkraftselskapene og de samiske reindriftsutøverne er til hinder for gode medvirkningsprosesser hvis ikke begge rasjonalitetene blir legitimert i tilstrekkelig grad. De ulike rasjonelle forståelsene fører til en konflikt i produksjonen av kunnskap i konsekvensutredningen, fordi det er vindkraftselskapene som er ansvarlig for å kjøpe kunnskapen innenfor de rammene som er satt av lovverket. Studien viser også at tid, geografi og kunnskap om prosessgangen til vindkraftprosessen setter de samiske reindriftsutøverne i en asymmetrisk posisjon i medvirkningsprosessen med vindkraftselskapet.

En av løsningene for en bedre medvirkningsprosess kan være å rette søkelyset på de ulike rasjonelle forståelsene, og gi mer rom for den samiske reindriftens rasjonaliteter i produksjonen av kunnskap. For å få til en rettferdig kunnskapsproduksjon er det et behov for ekstra ressurser i form av konsulenttjenester eller rådgivere, som kan delta i kunnskapsproduksjonen på vegne av reindrifta. Det bør i tillegg eksistere et solid offentlig kunnskapsgrunnlag om den kulturelle, økonomiske og økologiske bærekraften i reindriften, der fokuset på den kulturelle bærekraften bør vektlegges i større grad. Dette kan bidra til at man unngår de mest konfliktfylte arealinngrepene i samiske reindriftsområder.

Innholdsfortegnelse

FORORD	II
ABSTRACT	III
SAMMENDRAG	IV
1 REINDRIFTEN OG VINDKRAFTENS ARENA FOR INTERESSEKONFLIKT	1
1.1 STUDIENS FORMÅL OG PROBLEMSTILLING	4
1.2 STUDIEOMRÅDE.....	9
2 VINDKRAFTUTBYGGING I NORGE. POLITIKK, PLAN OG STATUS I ET NASJONALT OG REGIONALT PERSPEKTIV	11
2.1 VINDKRAFT I FINNMARK.	14
2.2 OVERSIKT OVER KONSESJONSØKTE VINDKRAFTANLEGG I FINNMARK	18
3 SAMISK REINDRIFT	21
3.1 INNDELING OG ORGANISERING AV REINDRIFTA	22
3.1.1 <i>Reinbeitedistrikt, siida og siidaandel</i>	23
3.1.2 <i>Offentlig forvaltning av den samiske reindriften</i>	26
3.2 BÆREKRAFT OG FLEKSIBILITET I REINDRIFTA	27
4 PLANPROSESS, MEDVIRKNING OG KONFLIKT I ET TEORETISK PERSPEKTIV	30
4.1 SAMARBEID I EN MARKEDSAVHENGIG PLANLEGGING	31
4.1.1 <i>Staten og samisk forvaltning</i>	32
4.2 KARTLEGGING AV MULIGHETSROM I MEDVIRKNINGSPROSESSER	34
4.3 MAKT, SANNHET OG RASJONALITET I PLANLEGGINGEN	37
4.4 MÅL FOR MEDVIRKNING I PLANLEGGING	39
4.4.1 <i>Samarbeidene planlegging eller planlegging med strid?</i>	40
5 FORSKNINGSDESIGN OG METODE	43
5.1 FORSKNINGSDESIGN	43
5.1.1 <i>Casestudie av vindkraftprosessene i Finnmark</i>	45
5.1.2 <i>Vitenskapsteoretisk utgangspunkt</i>	47
5.2 POSISJONALITET	48
5.3 DATAINNSAMLINGSSTRATEGI OG FORBEREDELSE TIL FELTARBEID	49
5.3.1 <i>Feltsamtaler, deltagende observasjon og befarung</i>	51
5.3.2 <i>Semistrukturerte og ustrukturerte intervjuer</i>	55
5.3.3 <i>Møter, konferanser og workshops</i>	57
5.3.4 <i>Sekundærdata</i>	58
5.4 TOLKNING OG ANALYSE AV DATA	60
5.5 DATAKVALITET	61
5.6 ETISKE REFLEKSJONER	64
6 KONSESJONSPROSESSEN FOR VINDKRAFTUTBYGGING I NORGE	65
7 MEDVIRKNINGSPROSESSEN: REINDRIFTA OG VINDKRAFTUTBYGGERNES OPPLEVELSER -EN EMPIRISK GJENNOMGANG.	71
7.1 REINEIERNES RASJONELLE FORSTÅELSER	72
7.2 VINDKRAFTSELSKAPENES RASJONELLE FORSTÅELSER	75
8 PRAKTISKE OG STRUKTURELLE UTFORDRINGER I PLANPROSESSEN- EN EMPIRISK ANALYSE.	78
8.1 PLANLEGGINGSFASEN	78
8.1.1 <i>Kart og forståelsesgrunnlag av reindriften for offentlig og privat planlegging</i>	79
8.2 UTREDNINGSFASEN	82
8.2.1 <i>Forskjellig syn på innhold og fagkunnskap i reindriftrapportene</i>	82
8.2.2 <i>Reindriftenes ressurser i form av kompetanse, tid, penger, språk og geografi</i>	85
8.2.3 <i>Konsultasjonsordningen i praksis</i>	89
8.3 FORHANDLINGSFASEN	91

8.3.1	<i>Reinbeitedistriktene sin størrelse og interne organisering</i>	91
8.3.2	<i>FeFos rolle sett i lys av Finnmarksloven: Hvem skal tjene på en eventuell utbygging?</i>	93
9	DISKUSJON: RETTFERDIGE, EFFEKTIVE OG LEGITIME PROSESSER	95
9.1	MOTSTRIDENDE RASJONALITETER I EN MARKEDSAVHENGIG PLANLEGGING.....	96
9.2	VINNERE OG TAPERE I MEDVIRKNINGSPROSESSEN.....	98
9.2.1	<i>Handlingsrom i planprosessen</i>	99
9.2.2	<i>Sentralisering av forvaltningen av reindrifta. Fordeler og utfordringer</i>	104
9.2.3	<i>Produksjonen av kunnskap i planprosessen</i>	106
9.2.4	<i>Konsultasjoner mellom NVE, Reindrifta og Sametinget</i>	108
9.2.5	<i>Reinbeitedistriktenes interne organisering og geografiske utgangspunkt</i>	109
9.3	ER KONSENSUS MELLOM REINDRIFTA OG VINDKRAFTUTBYGGINGEN MULIG?	110
9.4	FRED ER EI DET BESTE, MEN AT MAN NOE VIL	113
10	KONKLUSJON	115
	REFERANSER:	119
	VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDER	I
	VEDLEGG 2: INTERVJUFORESPØRSEL TIL MITT MASTERPROSJEKT	VI

Tabeller

Tabell 1	Vindkraftanlegg som har fått konsesjon	19
Tabell 2	Vindkraftanlegg som ikke har fått konsesjon	19
Tabell 3	Vindkraftanlegg som er under behandling	20
Tabell 4	Vindkraftanlegg som har stilt melding eller søknad i bero	20
Tabell 5	De ulike forvaltningsoppgavene innad i reinbeitedistriktet	24
Tabell 7	Intervjuer i forbindelse med feltarbeid.....	56
Tabell 8	Oversikt over møter, konferanser, seminarer og workshops.....	58
Tabell 9	Oversikt over sentrale dokumenter og rapporter brukt i datainnsamlingen.....	59

Figurer

Figur 1	Rettferdige, legitime og effektive deltagelsesprosesser.....	8
Figur 2	Kart over alle vindkraftsøknader i Norge	13
Figur 3	Oversikt over Statnett sine fremtidsplaner for linjeutbygging i Finnmark.....	15
Figur 4	Kart over alle reindriftsområder i Norge	22
Figur 5	Et typisk årshjul for reindrifta	25
Figur 6	Kartet over reindriftsområder	26
Figur 7	Modellen viser hvordan den statlige forvaltningen av reindriften henger sammen	27
Figur 8	Modell for bærekraftig reindrift	28
Figur 9	Behandlingsprosessen til NVE i vindkraftsaker	30
Figur 10	Deltagerdimensjonen (1) til Fung (2006)	35
Figur 11	Kommunikasjon- og beslutningsdimensjonen (2) til Fung (2006).....	35
Figur 12	Autoritet- og maktdimensjonen (3) til Fung (2006)	36
Figur 13	Aktørene som påvirker søknadsbehandlingsprosessen til NVE	65
Figur 14	Behandlingsprosessen til NVE i vindkraftsaker	67
Figur 15	Behandlingsprosessen til NVE i vindkraftsaker	78
Figure 16	En modifisering av Fung (2006) sin deltagelsesmodell.....	99

Bilder

Bilde 1 Raggovidda vindpark i Berlevåg kommune.	17
Bilde 2 Siste dag av vårflytting Altneset, Finnmark	29
Bilde 3 Siste dag av vårflytting, Altneset, Finnmark	29
Bilde 4 Vårflytting feltarbeid 27. april 2019	53
Bilde 5. Befaring på Raggovidda vindpark 11.09.2019	54
Bilde 6 Vårflytting 2019 i forbindelse med feltarbeid	72
Bilde 7 Raggovidda vindpark i Berlevåg.	75

Forkortelser:

OED: Olje- og energidepartementet

NVE: Norges vassdrags- og energidirektorat

NRL: Norske reindriftsamers landsforbund

PBL: Plan- og bygningsloven

LNFR: Landskaps-, natur-, friluft- og reindriftsområde

MTA: Miljø-, transport- og anleggsplan

FeFo: Finnmarkseiendommen Finnmarkkuopmodat

1 Reindriften og vindkraftens arena for interessekonflikt

«Reinen min spiser ikke penger» fikk jeg som svar da jeg stilte en reineier spørsmålet om hva han hadde sagt til vindkraftselskapet han hadde vært i dialog med. Jeg hadde pause fra feltarbeidet og gikk over Finnmarksvidda med en venninne, da vi kom i prat med en reineier som viste seg å ha erfaring med vindkraftplaner i eget reinbeiteområde. Kommentaren var selvsagt, men fikk meg likevel til å tenke på at det som reinen spiser, har den spist i tusenvis av år.

I Norge spiser vi i gjennomsnitt 300 gram reinkjøtt per person per år. Salg av reinkjøtt i Norge står for ca. 1% av det norske års-konsumet av kjøtt (Landbruksdirektoratet, 2019 s, 107). Likevel er reinkjøtt en økonomisk bærekraftig næring. Reinkjøtt er sett på som et kvalitetsprodukt med god smak og stor betydning for samisk kultur. De som trodde at reindriften ikke var økologisk bærekraftig må tro om igjen ifølge Benjaminsen m. fl. (2016) som har skrevet boken «Samisk reindrift. Norske myter». Det er få næringer som er like bærekraftige som reindriften. For reinen spiser ikke penger, men lav og andre beiteplanter, på naturområder som ikke egner seg for å dyrke annen mat. Den har klart seg på vidda i flere tusen år og reindriften regnes som det samiske folks viktigste kulturbærer og språkbærer.

I kongens tale ved åpningen av det tredje Sametinget i 1997 beklaget kongen på vegne av staten for den urett som Norge tidligere har påført samer gjennom fornorskningspolitikken. Kongen åpnet talen ved å si at «Den norske stat er grunnlagt på territoriet til to folk. Nordmenn og samer» (H.M. Kongen, 1997). Norge har derfor et særlig ansvar for å sørge for bærekraftige samiske samfunn, og sikre retten til samisk kulturutøvelse. Dette har ført til at reinnæringa har oppnådd rettighetsvern bla gjennom Grunnloven §108, ILO konvensjon 169 (1989), Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (heretter SP) (1966 Art. 27), Reindriftenloven (2007), Finnmarksloven (2005), plan- og bygningsloven (2008) og naturmangfoldsloven (2009). Forvaltningen av reindriften har som mål å sikre en videre økonomisk, økologisk og kulturell bærekraftig næring.

Den viktigste forsikringen for en bærekraftig reindrift er tilgangen på areal. I Norge har vi ingen oversikt i dag (april 2020) over hvor mye reinbeiteareal som har gått tapt som følge av industriprosjekt, hyttebygging, veier, og kraftledninger. Over 40% av Norges landareal er reinbeiteområder for tamrein. Reindriften sysselsetter om lag 3000 personer i Norge, hvorav

2200 av de sysselsatte er i Finnmark. Av 250 000 tamreinen totalt i Norge, er om lag 185 000 av disse i Finnmark (Regjeringen, 2019).

I et intervju med EnerWe (2017), (Energibransjens digitale kanal), hevder spesialrådgiver Andreas T. Aasheim i vindkraftforeningen NORWEA, at Finnmark har Europas beste vindforhold. «Vi snakker om et fylke på størrelse med Danmark» og mener videre at hele Norge vil nyte godt av dette hvis det utnyttes ordentlig. Norge har i mai 2020 installert 833 vindturbiner fordelt på 42 vindkraftverk. Dette har en samlet produksjon på omtrent 8,2 TWh (NVE, 2020c), men mer er under utbygging. Per i dag er det allerede gitt konsesjon til nesten 23 TWh vindkraft i Norge, og av dette er det rundt 10 TWh som nylig har kommet i drift eller er under utbygging. I Finnmark er det gitt konsesjon til 1,4 TWh. Norges forbruk av energi øker for hvert år, og det samme gjør Europas strømforbruk.

Det snakkes om at vindkraft kan være et nytt industrieventyr for Norge, både på land og til havs når det blir lønnsomt. Eksporten og importen av strøm i Norge har nesten vært i likevekt de siste årene, men flere snakker om at det er et stort potensial for økt eksport av strøm til Europa. Ikke bare er selve strømmen populær, men vindkraftindustrien er også stemplet som grønn energi. Pensjonsfond og andre investorer i Europa har de siste årene kjøpt seg inn såkalte grønne vindkraftselskaper i Norge. I avisen kan man lese at utenlandske investorer sier at framtidsutsiktene er gode, både med og uten grønne sertifikat er (Hovland, 2017a, b). I tillegg til at vindkraften blir sett på som en grønn investering, så har den også de siste årene blitt mer og mer lønnsom. Vindkraft utgjør imidlertid store naturinngrep, og blir også sett på som en trussel mot den tradisjonelle bruken av landskapet.

«Grønn kolonisering!» kaller sametingspresident Aili Keskitalo vindkraftutbyggingen i reinbeiteområder (Rønningsbakk, 2019). Vindkraften beslaglegger områder som allerede er i bruk av den samiske reindriftsnæringa, og selv om vindkraftindustrien har et grønt stempel, så er effekten for reinnæringa den samme. Reinen skiller ikke mellom vindkraft og gruvedrift, men mellom beite og lufteområder, kalvingsområder og trekkleier. «Grønn energi til alle!» er på agendaen i FNs bærekrafts mål nummer syv. Om lag tre milliarder mennesker har ikke tilgang på grønn energi i 2020. I tillegg fastslår FNs klimapanel at det haster med å legge om fra fossil til fornybar energi.

Tre fjerdedeler av verdens kjente fossile ressurser må bli liggende om vi skal hindre en global oppvarming av kloden. Kjetil Lund er direktør i NVE og hevder at 10 TWh ekstra vindkraft vil kunne erstatte fossil kraftproduksjon i Europa tilsvarende rundt 5 millioner tonn CO₂ årlig. Det

tilsvarende ifølge Lund omlag 10% av Norges samlede utslipp. (Lund, 2019). Det haster med å gå over til et fornybart samfunn. Ifølge FN har vi bare 12 år på oss på å gjennomføre en helomvending over i en bærekraftig retning, hvis vi skal unngå katastrofale klimaendringer (IPCC, 2018). Reindrifta er sårbar for klimaendringer. Om klimaet skifter, og det blir uforutsigbare årstider, vil det få store konsekvenser for reindrifta. Tilgangen på mat kan bli usikker på grunn av et skiftende klima, og de siste årene har reindrifta hatt problemer med låste beiter eller vær som er mot «normalt», som gjør at reinen ikke får tilgang på beiteressursene på vinteren på grunn av for mye hardpakket snø og is over laven.

I Finnmark har det blitt behandlet ti vindkraftsøknader, der fem har fått konsesjon (NVE, 2020a). Fire av disse er i reinbeiteområder. I tillegg ligger det flere søknader eller planlagte prosjekter på vent, mens et større prosjekt midt på vidda nå (april 2020), har søknaden sin til behandling. Kystkommunene i Finnmark ønsker vindkraften velkommen og det samme gjør Fylkeskommunen (tidligere Finnmark fylkeskommune). Argumenter om vekst, arbeidsplasser og velferdsgoder til kommunene er sentrale. EU har også finansiert et lovende prosjekt om produksjon og lagring og av hydrogen med energi fra vindkraftverket på Raggovidda i Berlevåg (Haeolus, 2020). Dette kan på sikt bety at vindkraften blir mer aktuell i Finnmark, selv om regionen er preget av lange avstander og få brukere av kraften produsert i regionen.

«Vindkraftutbyggerne skal gjerne få redde verden, men ikke på bekostning av naturmangfoldet og våre reinbeitemarker» understreker Piera-Heika Guttorm i reinbeitedistrikt 13 i et intervju i NRK 16. april 2020. Han kjemper mot vindkraftutbygging i sitt reinbeiteområde (Larsen, Verstad, 2020). Å være reineier krever mer enn kun å passe på rein. Reindriftnæringen har måttet forholde seg til en økende arbeidsmengde i forbindelse med arealsaker i reinbeiteområder. Til eksempel, har reinnæringen, fordelt på seks reinbeitedistrikt i Nord-Trøndelag behandlet til sammen 160 plan og arealsaker i 2019. I den forbindelse har distriktene mottatt hjelp fra en plankonsulent til å bistå med høringsuttalelser og dispensasjonssaker (Bjørk, 2020). I Finnmark har ikke reineierne tilgang på regionale plankonsulenter. Å jobbe med arealsaker kan dermed være både tidkrevende og ressurskrevende. «Bestefar er på konsultasjonsmøte» er ikke et uvanlig utsagn for en reineier med flere arealplaner på høring i sitt distrikt (Informant i reindrifta).

Det er per i dag ingen øvre grense på hvor mange søknader vindkraftindustrien kan sende inn til energimyndigheten NVE. Staten har uttalt at de ønsker vindkraften velkommen, og ser potensiale for videre vekst. Dette til tross for at tildelinger av konsesjoner kommer til å avta noe, ettersom Norge har nådd målet om ny fornybarproduksjon gjennom el-sertifikatavtalen

med Sverige (Lund 2019). Vindkraftsøknadene skal inneholde en konsekvensutredning, der konsekvensene for reindrifta i det planlagte området, er et av temaene som skal utredes. Forskerne på temaet vet fortsatt lite om hvilken påvirkning et vindkraftanlegg har på reindrifta. Forskningen er noe delt når det gjelder reinens unnvikelse fra vindkraftanlegg, og i en rapport med navn «Vindkraft og reinsdyr: en kunnskapssyntese» (Strand, M. fl., 2017) har syv forskere konkludert med at vindkraftverkets påvirkning på reinen fortsatt er usikker og at reinens dokumenterte påvirkning har variert fra ulike områder på grunn av topografi, beiteforhold, tamhetsgrad på reinsdyrene og valg av forskningsmetode. Rapporten konkluderer med at det er behov for mer langsiktig forskning på feltet, men rapporten argumenterer også for at tradisjonell kunnskap fra reindrifta må mer aktivt inn i slike utredninger enn det som er dagens praksis. Videre understreker forskerne bak kunnskapssyntesen at forskning på reindriftas kulturelle påvirkning av vindkraftanlegg i reinbeiteområder bør inkluderes i utredninger om konsekvensene for reindrifta (Strand m. fl, 2017).

1.1 Studiens formål og problemstilling

Som innledningen eksemplifiserer, er det mange hensyn og ulike fakta og vurderinger som ligger til grunn for politiske holdninger i det som kan omtales som en konfliktarena mellom utbygging av vindkraft i Finnmark og sikring av den samiske reindriftas beitegrunnlag. Hvilken kunnskap som presenteres og tas i bruk har innvirkning på hvordan problemstillingen mellom vindkraft og reindrift forstås. Sitatet «Kunnskap er makt» kommer fra opplysningsfilosofen Francis Bacon (1597). Likeså vil derfor viljen til kunnskap gi makt (Flyvbjerg, 2004).

Flyvbjerg (2002) hevder det finnes alt for mye samfunnsvitenskapelig forskning av den typen som stiller spørsmål som vi allerede vet svaret på. Vi leser forskningen og ender opp med en «og hva så?» holdning (Flyvbjerg, 2002). Skal forskningen få en reell betydning utenfor akademia, må vi tørre å stille noen verdibaserte spørsmål om det vi studerer. Vi må inn i konteksten, ut i empirien og legge merke til de små detaljene i planprosessene og undersøke maktdynamikken i de spesifikke prosessene. Videre i denne oppgaven vil det komme tydeligere fram, hvordan viljen til kunnskap således er en vilje til makt og dermed hvordan muligheten for kunnskapsformidling også er en mulighet for maktutøvelse.

Formålet med denne studien er å beskrive hvilke rasjonelle forståelser som preger debatten for og imot vindkraft i reinbeiteområder i Finnmark og videre hvordan reindrifta, myndigheter og vindkraftindustrien opplever medvirkningsprosessen med reindrifta. Hvordan kan

mulighetsrommet i planleggingen og maktdynamikker i planprosessen være til hinder for en rettferdig, effektiv og legitim prosess? Bør noe gjøres? I så fall hva?

Flere studier har tatt til orde for at inngrep i reinbeiteområder vil være konfliktfylt og kreve en nøye vurdering av myndighetene, for og imot inngripen i reinbeiteland (Johnsen, 2016a; Nygaard 2016). Johnsen (2016b) har gjort empiriske studier på reintallstilpasningen i Finnmark og hevder at det er en lav grad av tillitt fra reindriftna, særlig til reindriftsforvaltningen på grunn av asymmetriske maktstrukturer, ugjennomsiktige prosesser, uklar rollefordeling og ulikt forståelsesgrunnlag. Bongo (2012) og Kaapke (2018) skriver i sine masteroppgaver at reineiere får medvirke i arealplanleggingen i Alta og i vindkraftplanleggingen på Fosen, men at medvirkningen i liten grad fører til endringer i planene.

Nygaard (2016) har undersøkt hvordan gruveprosjekter i ulike deler av Finnmark har inkludert samiske aktører i prosessen og argumenterer for at medbestemmelsen fra reindriftna i planprosessene har vært preget av de ulike kommunene sine holdninger til samisk deltagelse og medbestemmelse i planprosessen. Hun foreslår også å sette strengere krav til utbyggere i reinbeiteområder ved å innføre konsekvensutredninger som i større grad tar for seg samfunnskonsekvenser sett i et større perspektiv enn kun de økonomiske og miljømessige konsekvensene. Per Sandström (2015) har forsket på vindkraftens innvirkning på reinen og hevder at reindriftnas konsekvenser ikke kan tolkes av kvantitative studiene alene, men at kunnskapen må produseres i lag med reindriftna, slik at tradisjonell kunnskap og reindriftnas kunnskap også tas med i utredninger om konsekvensene til reindriften. Noe tilsvarende argumenter har Camilla Sandtrøm og Camilla Vidmark (2007) som har forsket på samledelse gjennom samarbeidende læring i dialog mellom reindriftna og skogindustrien i Nord- Sverige. De hevder det er flere grunner til at partene bør samarbeide, men at det også er ressurskrevende og vanskelig å gjennomføre på en god måte om maktstrukturene mellom partene er ujevne.

Forskere fra Fritjof Nansen institutt har analysert ulike vindkraftsøknader opp mot vedtak fra NVE. De hevder at vindkraftprosessen er preget av et formelt regelverk, men med uformelle og ugjennomsiktige prosesser der det er uklart hvordan NVE har tolket de ulike konsekvensutredningene (Inderberg m. fl., 2019). Rygg (2012) har undersøkt ulike kommuners oppfatninger av fordeler og ulemper med vindkraft og hevder at de som er for i kommunen ofte argumenterer for arbeidsplasser og verdiskapning, heller enn fornybar energi. Hun argumenterer også for at de som er imot vindkraft argumenterer for ulike hensyn basert på ulike verdier og konteksten kommunen er en del av, og ikke ut ifra argumenter om at man ikke vil ha det i sin egen bakgård.

Et forskningsprosjekt fra CICERO (Rønningsbakk, 2019) finansiert av EU med mål om å finne ut hva som skal til for å få en høyere aksept for vindkraft, viser at det å bli hørt og tatt seriøst, er viktig for hvordan man opplever vindkraftprosjekter, og at eierskap og lokal verdiskapning også er viktige faktorer. Forskere fra Universitetet i Agder (UiA) som er finansiert av Norges forskningsråd og en del av prosjektet ENERGIX har et pågående prosjekt der de har kommet med fire hovedutfordringer for den fremtidige norske vindkraftplanleggingen som helhet (Vasstrøm og Lysgård, 2020). De foreslår tydelige verdivurderinger i konsekvensutredninger og lokalisering av vindkraft, en større sosio-økonomisk rettferdighet i vindkraftprosjekter, en sterkere prosessuell og juridisk rettferdighet med en demokratisk forankring, og en klarere politikk om formålet og behovet (Vasstrøm og Lysgård, 2020).

Så vidt meg bekjent er det ingen som har forsket på medvirkningsprosesser med reindrifta i vindkraftprosjekter i Finnmark. I og med at det er og har vært et attraktivt område for vindkraft, er det derfor interessant at ingen har sett på hvordan tidligere prosesser har foregått, og hvordan dette kan ha implikasjoner for videre vindkraftplanlegging i regionen. Det er heller ingen som har sett på hvordan intern organisering innad i reinbeitedistriktene har implikasjoner på medvirkningsprosessene både før, under og etter vindkraftsøknaden blir sendt inn. Finnmarksregionen har over 2/3 av alle reineiere og reinsdyr i landet, og utbygging av vindkraft vil dermed kunne påvirke flere i reindrifta i Finnmark enn i de andre regionene med reindrift. Finnmark er også sårbar for klimaendringer, da variasjoner i kima er høyere i arktiske områder enn lenger sør. Likevel er det viktig å poengtere at Finnmark har en stor andel av sysselsettingen og antall reinsdyr, så reindrifta i Finnmark kan derfor være mer robust for arealpåvirkning enn reindrift i regioner med få reineiere.

For å kunne si noe om medvirkningsprosessene er det nødvendig å undersøke mulighetsrommet til de ulike aktørene i vindkraftprosjektene, både før, under og etter planprosessen. For å gjøre dette vil jeg benytte meg av Fung (2006) sin medvirkningsmodell. Aktørene i denne sammenhengen består av myndigheter på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, reindrifta, Sametinget, vindkraftnæringen, grunneier (FeFo) og kommersielle og ikke kommersielle interesseorganisasjoner. Studiet er en casestudie med Finnmark som caseområde der flere av vindkraftprosessene i regionen har blitt undersøkt for å oppdage ulike muligheter og barrierer for gode medvirkningsprosesser med reindrifta. Til sammen forsøker oppgaven å gi svar på tre problemstillinger. Disse kan deles inn i tre kategorier som består av et *beskrivende*, et *problemidentifiserende* og et *problemløsende* forskningsspørsmål (Bush, 2013). Første del av problemstillingen er en *beskrivelse* som omfatter hvordan informantene opplever

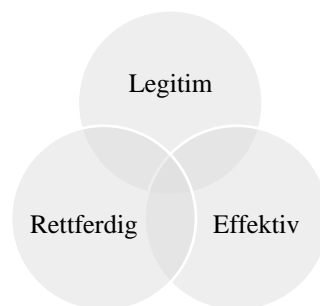
medvirkningsprosessen i vindkraftsøknadene. Den andre delen av problemstillingen er *problemidentifiserende* hvor jeg diskuterer hvilke praktiske og strukturelle utfordringer som dukker opp underveis i forhold til formelle og reelle muligheter til deltagelse i medvirkningsprosessen. Den siste delen av problemstillingen bygger på svarene fra problemstilling en og to, og er *problemløsende* ved at jeg drøfter forslag til hva myndighetene kan gjøre for at medvirkningsprosessen blir mer rettferdig, effektiv og legitim for aktørene. Forskningsspørsmålene er formulert slik:

- 1) *Hvordan opplever reindrifta og vindkraftutbyggerne medvirkningsprosessen i vindkraftsaker?*
- 2) *Hvilke praktiske og strukturelle utfordringer møter reindrifta, vindkraftutbyggerne og NVE på i konsesjonsprosessen?*
- 3) *Hvordan kan myndighetene legge til rette for medvirkningsprosesser som oppleves som legitime, effektive og rettferdige for de involverte aktørene?*

For å kunne svare på disse spørsmålene er en forståelse av rasjonalitet og makt viktig (Flyvbjerg, 1998). Hvordan kunnskap produseres og hvem som har vilje til ny kunnskap er sentrale elementer i forståelsen av problemstillingen. Samstyring (governance) og ulike institusjonelle forståelser og strukturer er også sentrale her fordi det er mange involverte aktører med ulik forståelse av problemstillingens sakfelt og konfliktene som oppstår i planprosessen. For å kunne svare på problemstillingen er en casestudie hensiktsmessig. Dette er fordi problemstillingen er kontekstavhengig og det er nødvendig å opparbeide seg praktisk kunnskap, å gå inn i detaljene for å kunne avdekke hva som faktisk skjer i prosessen og hvorfor det skjer. Denne studien benytter seg av Flyvbjerg (2004) sin fronetiske planleggings metodologi. Med fronetiske planleggingsstudier menes det studier som har som utgangspunkt å gi konkrete eksempler og detaljerte fortellinger om hvordan og hvilke maktdynamikker som er til stede i planleggingen. Fronetiske planleggingsstudier fokuserer på verdibaserte spørsmål og maktdynamikken i spesifikke planprosesser. Studien ser også på hvordan verdier spiller inn i planprosesser og forsøker videre å undersøke hvem som vinner på disse prosessene og hvem som taper (Flyvbjerg, 2004).

Verdigrunnlaget for denne oppgaven vil være å se på hvordan selve prosessen kan bli mer *rettferdig*, *effektiv* og *legitim* innenfor de lover og forskrifter vi har i norsk planlegging som involverer reindrifta. Definisjonen av *rettferdige planprosesser* blir i denne sammenhengen en politikk som representerer alle grupper, og som innebærer at minoriteter har mulighet til å påvirke planprosessen (Fung, 2006). *Effektive planprosesser* forstås her som at prosessen har en jevn arbeidsflyt fra start til slutt, der man ved hjelp av oppdaterte kunnskapsgrunnlag og tydelige verdivurderinger bidrar til at man unngår å måtte gjøre deler av planprosessen på nytt eller å utsette frister som allerede er gitt. *Legitime planprosesser* forstås som prosesser som har vært såpass ryddige og åpne at aktørene har fått tydelige argumenter til å gå for eller imot prosjektet. For å ha en slik prosess er det viktig å forstå hvilke vurderinger som er lagt til grunn, hvem som har utført prosessen og med hvilken kunnskap. Dette krever høy grad av åpenhet fra myndighetene og de involverte aktørene.

De ulike verdivurderingene henger sammen. Prosessen blir mer effektiv hvis den oppleves som legitim og rettferdig. Det er lettere å skape legitimitet dersom prosessen har vært effektiv og rettferdig. Likeså vil prosessen oppleves som mer rettferdig om den har vært effektiv uten unødig bruk av ressurser og tid, og samtidig oppfattes som legitim hos de ulike aktørene.



Figur 1 Rettferdige, legitime og effektive deltagelsesprosesser

Fig (1) er en illustrasjon på en stilistisk pedagogisk framstilling. I det virkelige liv, vil vektingen av dimensjonene variere med blant annet institusjonell og individuell posisjon, men også være avhengig av hvilken fase i prosjektet vi her snakker om.

Studiens oppbygning

Først vil jeg presentere studieområde, konteksten rundt den norske vindkraftpolitikken og konteksten rundt den norske reindriftspolitikken. Deretter vil jeg presentere teorier om samstyring i en markedsavhengig planlegging som vil være grunnlaget for en videre forståelse av analysen. Videre vil jeg presentere Fung (2006) sin teoretiske modell som blir brukt som et

analytisk verktøy for å kartlegge deltagerens mulighetsrom. Flyvbjerg (2004) sin maktanalyse blir brukt for å vurdere hvorvidt prosessene har vært rettferdige, effektive og legitime. Ettersom målet for oppgaven er å avdekke både de praktiske og de strukturelle utfordringene for en slik prosess, vil en teoretisk diskusjon om hvordan planmyndigheten NVE forholder seg til interessekonflikter bli benyttet. Etter dette vil jeg presentere mitt forskningsdesign, min posisjonaltet og de ulike metodene jeg har brukt samt hvilke implikasjoner disse har for en videre analyse.

Før jeg presenterer de empiriske funnene, vil jeg beskrive vindkraftprosessen slik den er i det formelle regelverket. Deretter vil jeg beskrive hvordan reindrifta og vindkraftnæringen opplever medvirkningen i vindkraft prosessen. Dette er svaret på problemstilling en. Så vil jeg identifisere de praktiske og strukturelle utfordringene reindrifta, vindkraftselskapene og NVE møter på i planprosessen. Dette er svaret på problemstilling to. Til slutt vil jeg presentere en analyse og diskusjon av hvordan NVE som planmyndighet, samt øvrige myndigheter kan legge til rette for planprosesser som oppleves som rettferdige, effektive og legitime for de involverte aktørene. Dette er svaret på problemstilling tre.

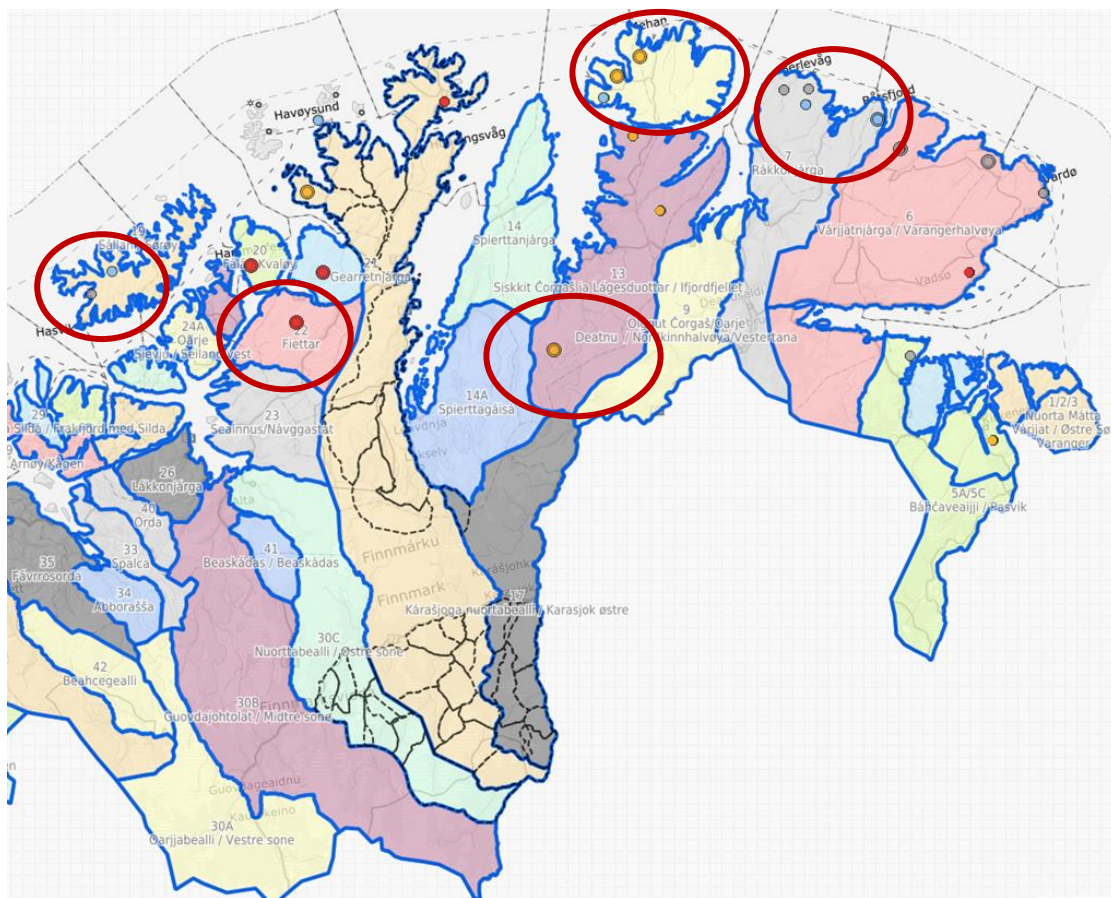
1.2 Studieområde

Studieområdet er Finnmark. Tidligere Finnmark fylke, men er fra 1.1. 2020 en del av Finnmark og Troms Fylke. Området Finnmark er på ca. 49 000 kvadratkilometer og har ca. 75 000 innbyggere. Området er 12% større enn Danmarks areal, og har i alt 19 kommuner (Askheim m. fl. 2020). Det finnes i dag (april, 2020) fem vindkraftverk i Finnmark, inkludert ett hvor utbyggingen startet høsten 2019 (NVE, 2020a). Vindkraftanleggene omfatter fem kommuner, Båtsfjord, Berlevåg, Lebesby, Måsøy og Hasvik. Det er dessuten fem vindkraftanlegg som ikke har fått konsesjon. Disse ligger i Vadsø, Kvalsund, Hammerfest og Nordkapp. I tillegg er det 15 prosjekter som har vært påbegynt, der tre av prosjektene har avsluttet planprosessen og prosjektet har blitt skrinlagt, mens resterende enten står i bero eller har en søknadsbehandling på vent (NVE, 2020a). Et av de 15 prosjektene er inne i en aktiv fase der søknaden skal opp til behandling denne våren. I kapittel 2.2 gis det en oversikt over alle konsesjonsprosessene i Finnmark.

I Finnmark finnes det til sammen 42 reinbeitedistrikt. Jeg har gjort intervjuer i fem distrikter der to av distriktene har eksisterende vindkraftanlegg. Ett distrikt har en påbegynt vindkraftutbygging, ett har vært gjennom en prosess der søknaden ble avslått, og ett har et

vindkraftanlegg som er i en søknadsprosess per nå (15.05.2020). De røde sirklene i figuren under viser studieområdene for oppgaven.

I senere kapittel om metode og etiske refleksjoner, gjør jeg rede for at alle mine intervjuer med ulike aktører er anonymisert. Det er relativt få aktører som er medvirkende i planprosessen i de ulike områdene, og omtale av enkeltprosjekter vil derfor kunne svekke anonymiteten til informantene. De enkelte områdene og prosjektene vil derfor ikke bli vurdert eksplisitt.



Figur 2 Kart over feltområdene som er med i datamaterialet. De fargede områdene viser ulike reinbeitedistrikt og prikkene viser vindkraftprosjekter. Rød: ikke konsesjon, blå: konsesjon, gul: under planlegging eller med planen på vent, grå: prosjekt trukket eller satt i bero. (Kilde: kilden.nibio.no, 2020).

Det er viktig å presisere at de ulike vindkraftprosessene har vært utført i ulikt tidsrom. Dette har noe å si for hvilken kontekst prosessen har vært en del av, men felles for alle prosessene er at de har vært utført under samme regelverk. Jeg har ikke systematisk analysert hvert enkelt prosjekt, men jeg har triangulert de ulike funnene på de ulike prosjektene ved å bruke teorien fra teorkapittelet og annen sekundærlitteratur. Ved hjelp av triangulering har jeg funnet noen fellestrekk og forskjeller i de ulike medvirkningsprosessene som vil diskuteres i analysekapittelet (kap 7, 8, 9). I neste avsnitt vil jeg diskutere hvordan vindkraftplanleggingen

er en del av en større nasjonal kontekst og hvordan vindkraftplanleggingen har blitt karakterisert av ulike faser siden starten av 2000-tallet og hvor vindkraftplanleggingen i Finnmark er på vei den dag i dag (april, 2020).

2 Vindkraftutbygging i Norge. Politikk, plan og status i et nasjonalt og regionalt perspektiv

Forskere fra Universitetet i Agder har i ett policynotat delt statusen for vindkraftplanleggingen i Norge inn i tre tidsfaser med litt ulike politiske målsettinger knyttet til dette. Fase en består av vindkraftprosjekter som ble prosjektert mellom 1998-2008 (Vasstrøm og Lysgård, 2020). Da hadde Norge ett politisk mål om å bygge ut 3 TWh før 2020. Teknologien var ny og det samme var reguleringsystemet for vindkraft. Myndighetene ønsket å finne tekniske løsninger på hvordan man kunne bygge ut mer vindkraft i Norge.

Fase to defineres som fasen i tidsperioden fra 2008-2018 da Norge fikk forpliktelser om ny fornybar kraft gjennom EUs Fornybardirektiv og gjennom internasjonal klimapolitikk (Vasstrøm og Lysgård, 2020). El-sertifikatordningen ble opprettet i 2012, og ga nasjonale forpliktelser i samarbeid med Sverige om økt fornybarproduksjon på minst 13,2 TWh (Energifakta Norge, 2019). Det var samtidig fokus på å øke lønnsomheten, redusere konflikter og øke forutsigbarheten for markedet.

Fase tre defineres fra 2018 og frem til i dag. Forskerne fra UiA hevder at norsk vindkraftpolitikk har kommet til en korsvei (Vasstrøm og Lysgård, 2020). Nasjonal ramme som var under utarbeidelse i 2018 (NVE, 2019b) fikk stort engasjement blant ulike interesseorganisasjoner og lokalbefolkning rundt omkring i landet. Planen, som var ment som et konfliktforebyggende tiltak og en helhetlig plan for norsk vindkraftutbygging fikk over 5000 hørings svar og skapte debatt og konflikt om hvor mye vindkraft Norge bør satse på fremover. OED trakk etter mye kritikk hele planen for nasjonal ramme, og det har nå blitt satt i gang et prosjekt om å vurdere hvordan konsesjonsprosessen for vindkraft kan bli bedre, og videre se på hvordan man kan involvere lokalbefolkningen i større grad (OED, 2019).

Verden har i dag behov for en omstilling til et mer fornybart kraftmarked. I Norge har vi gode forutsetninger for mer fornybar kraftproduksjon om man kun ser på ressurstilgangen. Mulighetene for mer fornybar kraft kan bestå i en oppgradering og utbygging av vannkraftverk, vindkraft til lands og til havs, bølgekraft og solkraft i tillegg til jordvarme og varmepumpesystem. Gjennom energimeldingen som kom ut i 2016 ble det utført en analyse av

det norske kraftmarkedet som sier at vindkraftutbygging på land er en av de fornybare kildene Norge bør satse mer på fremover både på grunn av lavere kostnader og på grunn av gode vindressurser. (Meld. St. 25 (2015-2016)). Siden energimeldingen ble publisert har det i midlertidig kommet forskning som tilsier at vindkraftutbygging i urørt natur med myr og jord som inneholder karbon kan ha negative konsekvenser for klima (Bartlett m. fl., 2020). I 2021 skal Norge avvikle ordningen med grønne sertifikater. De grønne sertifikatene har vært et virkemiddel for å stimulere til mer fornybar kraftproduksjon, der utbyggere har blitt subsidiert for å bygge ut mer fornybar kraft. Sertifikatene har vært finansiert gjennom strømkundene. Nå begynner vindkraft å bli lønnsomt uten subsidier, og man har derfor valgt å avvikle ordningen. De grønne subsidiene har ført til en voldsom økning i konsesjonssøknader til Norges vassdrag og energidirektorat (NVE, 2019a).

De siste årene har det nasjonalt vært inne 268 konsesjonsbehandlinger for vindkraft hos NVE. Godt over halvparten av disse konsesjonssøknadene har blitt avslått av enten NVE eller OED (NVE, 2020a). Data fra vindkraftportalen til NVE viser at det den (15 mai 2020) er installert 833 vindturbiner fordelt på 42 vindkraftverk. Dette har en samlet produksjon på omtrent 8,2 TWh (NVE, 2020c). 1 TWh tilsvarer det omtrentlige strømforbruket til Drammen i løpet av et år (Kommunekraft, 2020). Om all vindkraft som det er gitt konsesjon til blir bygget, så vil den samlede produksjonen bli på nesten 23 TWh. (Lund, 2019). Til sammenligning er Norges forbruk per 2018 på 136 TWh og det antas at strømforbruket vil stige til 159 TWh i 2040 (NVE, 2019b). Noe av grunnen til et økende strømforbruk er datasentre, elektrifisering av bilparken, elektrifisering av fly, økt hydrogenproduksjon fra fornybar energi, og befolkningsvekst.

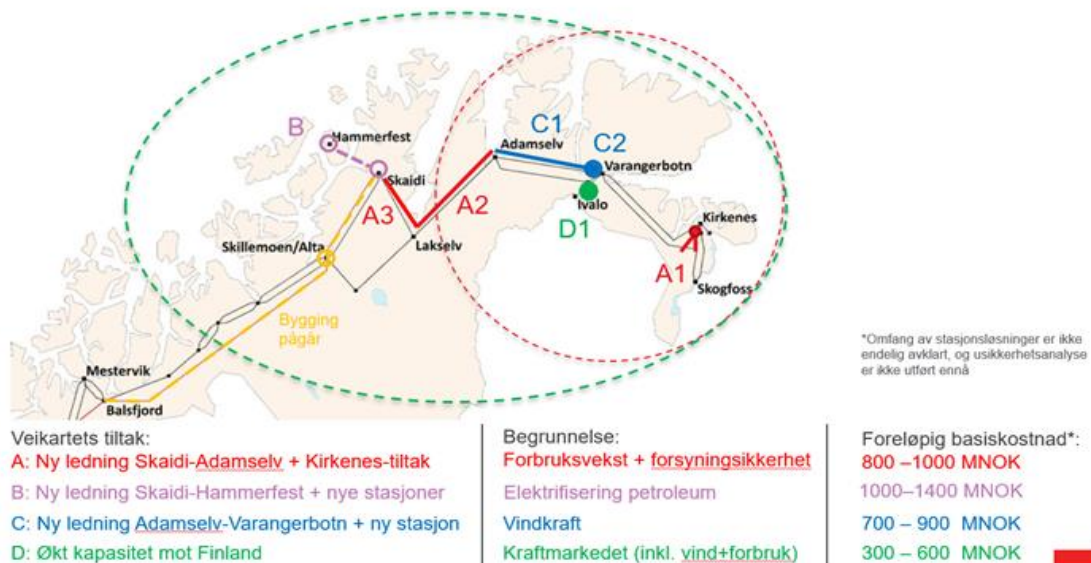
per kWt ligger mellom 3-48g CO₂ noe som er betydelig lavere enn kull som ligger på rundt 1000g CO₂/kWt. Miljøpåvirkningen i et livsløpsperspektiv for vindkraft er også betydelig lavere enn kull- og gasskraft, men vindkraft gir likevel miljøutfordringer i form av forsurening, eutrofiering og utslipp av ozongasser som noen eksempler (Krogvold, 2019).

Foruten miljøutfordringer i livsløpsanalysen har vindkraftverk en stor utfordring ved dens behov for store arealer. Disse arealene ligger ofte i viktige beiteområder for reindrifta og er et viktig aspekt når man snakker om bærekraft i reinnæringa. Den største trusselen for planter og dyr, er arealendringer og nedbygging av naturen (Brandslett, 2019). Bevaring av artsmangfold er en av de viktigste oppgavene fremover for å sikre levedyktige økosystemer og vårt eget livsgrunnlag. Et annet viktig argument i vindkraftdebatten er verdien av naturområder for rekreasjon og turisme samt den verdien som ligger i den kulturelle og historiske betydningen av stedet som foreslås utbygd. Å vurdere de ulike fordelene og ulempene opp mot hverandre kan være svært vanskelig, og man er derfor avhengig av å ha tilstrekkelig med kunnskap om konsekvensene både på lokalt og globalt nivå. Saksfeltet er komplekst og en fornybaromstilling har implikasjoner for både miljø, økonomi og samfunn.

2.1 Vindkraft i Finnmark.

Finnmark dekker som nevnt et område på ca. 49 000 kvadratkilometer og er på størrelse med Danmark. Finnmark er den laveste befolkende regionen (nå en del av Troms og Finnmark fylke) i Norge og har ca. 76 000 innbyggere. Geografien til Finnmark gjør det til ett av de mest attraktive områdene å bygge ut vindkraft. Dette er fordi det blåser godt, er relativt flatt og har derfor også lite turbulens i vinden. I tillegg er det store arealer «å ta av», og flere av områdene der det har vært aktuelt å bygge ut vindkraft består av sammenhengende områder med blokkstein. Finnmark er det området i Norge med mest villmarkspregede arealer. Til sammenligning har Danmark med tilsvarende areal som Finnmark, en befolkning på 5,8 millioner og 4300 vindmøller utbygd i 2018 (Bredsdorf, 2018). Det er flere selskaper som har sett på mulighetene for vindkraft i Finnmark, både nasjonale og internasjonale selskaper. En av utfordringene er at det er for dårlig kapasitet på nettet til å bygge ut mye ny vindkraft, og avstandene til markedene hvor kraften kan anvendes er store. Likevel antar Statnett at kraftbehovet kan fordoble seg innen 2030 i Finnmark, på grunn av elektrifisering og økt kraftbehov i næring og industri (Lorentzen, 2019). Derfor har de nå satt i gang med utbyggingen av en 420 kV kraftlinje i Finnmark fra Alta, mot Skaidi. Den langsiktige planen er at 420 kV linja skal gå videre østover mot Varangerbotn om Statnett får innvilget konsesjon. Denne

kraftlinja går i luftlinje gjennom mange reinbeitedistrikt og har vært kontroversiell i reinnæringa (Gaup m. fl., 2016).



Figur 3 Oversikt over Statnett sine fremtidsplaner for linjeutbygging i Finnmark. Den gule linjen er under utbygging. (Statnett, 2019, Næring og nett i nord)

Statnett ga i 2019 ut en rapport om nordområdene der de hevder at prognosene de hadde lagt til grunn året før for kraftproduksjonen var for lave, og at mye har endret seg de siste årene i Nordområdene. Statnett argumenterer for at man nå ser en økende etterspørsel etter elektrisitet og argumenterer for at man kan anta et økende kraftbehov i ulike næringer i fremtiden. Statnett vurderer elektrifisering av eksisterende gassfelt ved Melkøya, og båtindustrien og shippingindustrien har stått for en økt etterspørsel etter landstrøm. Det er også pågående planer om jernbane i Finland som krever elektrisitet, og småfly antas å trenge elektrisitet i fremtiden. Videre skriver Statnett i sin rapport at vindkraft, som nå i større grad har blitt konkurransedyktig, antas å få en viktig rolle i Finnmark i årene som kommer. Vindkraft kan dermed bli et bidrag til for å sørge for forsyningssikkerheten i nordområdene (Statnett, 2019).

I 2013 kom Finnmark fylkeskommune med en strategi for vindkraftsatsing i fylket fram mot 2025 (Finnmark fylkeskommune, 2013). I denne rapporten har fylket vedtatt at de ønsker:

- Det skal åpnes for utvikling av 1500 MW ny vindkraft i fylket fram mot 2025.
- Det skal legges til rette for at minst 500 MW kan realiseres innen 2020.
- Dersom det er bærekraftig i et helhetsperspektiv, ønsker Finnmark å bidra med ytterligere fornybar energi til Europa etter 2025.

Per nå (15.05.2020) er det bygget eller igangsatt bygging av 1422 MW vindkraft i Finnmark (NVE,2020)

Også flere av kystkommunene i Finnmark stiller seg positive til mer vindkraftutbygging. Da et forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land ble sendt på høring i 2019, var 49 av de 56 kommunene i landet som kom med høringsinnspill negative til den nye planen, eller til mer vindkraftutbygging, mens fire kommuner var klart for. Disse kommunene var Vardø, Vadsø og Lebesby i Finnmark og Narvik i Nordland (Solberg, 2019). I tillegg har Nordkapp og Porsanger, Hammerfest, (tidligere Kvalsund, nå en del av Hammerfest) og Måsøy i Finnmark, vært positive til mer vindkraft (Pedersen, 2019). Dette tilsier at det både fra politisk hold er en høy grad av villighet til å bygge ut mer vindkraft i Finnmark, til tross for at motstanden er stor i vindkraftkommuner lenger sør i landet.

Finnmarkseiendommen (FeFo) har også tatt stilling til vindkraft. FeFo eier 96% av grunneiendommen i Finnmark og skal ifølge formålsparagrafen i Finnmarkloven «legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.» (Finnmarksloven, 2005, §1). FeFo er medeier av det lokale kraftselskapet Finnmark Kraft som er eid av åtte lokale kraftselskaper i Finnmark. Kraftselskapet har som formål å finne gode prosjekter på vind og vannkraft i Finnmark. FeFo har også gitt de fortrinnsrett til å bygge ut vindkraft på sin grunneiendom. Styret i FeFo har siden høsten 2019 vært i en prosess der de har vurdert å selge seg ut av selskapet og et vedtak på dette vil trolig komme i løpet av høsten 2020.

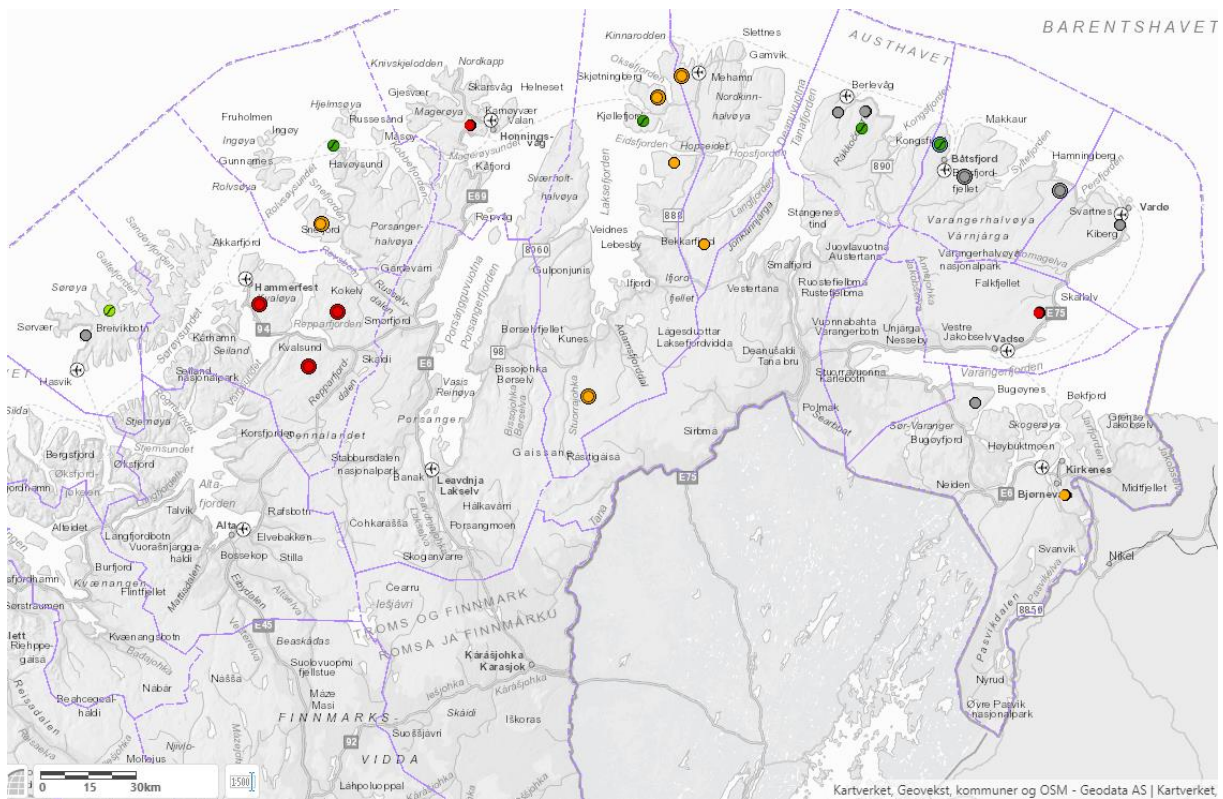


Bilde 1 Fotograf Øyvind Friskila. Raggovidda vindpark i Berlevåg kommune. Norges mest effektive vindpark. Bilde er tatt på befaring i forbindelse med feltarbeid 11.09.2019. Gjengitt med tillatelse.

Selv om kapasiteten på nettet er dårlig i Finnmark per 2019, er det flere prosjekter på gang som tilsier at mulighetene for mer vindkraft fortsatt er attraktivt. Raggovidda vindpark i Berlevåg kommune har de siste årene hatt den beste produksjonskapasiteten i Norge (Hirth, 2016). Ved Raggovidda vindpark er det nå satt i gang et EU finansiert prosjekt som forsker på mulighetene for å lagre vindkraften i form av hydrogenproduksjon som muliggjør å ta vare på overskuddsenergien fra vindkraft når det ikke er nok kapasitet på nettet (Haleous, 2019). Dette prosjektet ser for seg en fremtid innen hydrogenproduksjon som kan få bilparken og kysttrafikken over på utslippsfri drivstoff ved hjelp av vindkraften.

2.2 Oversikt over konsesjonsøkte vindkraftanlegg i Finnmark

Under vistest det til en oversikt over de ulike vindkraftsøknadene som har vært og er under behandling i Finnmark. Som nevnt innledningsvis er fem ulike reinbeitedistrikter kontaktet, der alle fem distriktene har hatt vindkraftsøknader i sitt distrikt. Vindkraftsøknadene har variert i størrelse på produksjon og areal, og områdene det har vært søkt om vindkraft har også variert i topografi, miljøforhold og påvirkning for reindrifta. For å få en oversikt over vindkraftsøknadene i regionen har jeg derfor lagt ved et kart (Fig 1) som viser alle vindkraftsøknader som har kommet inn til NVE fra Finnmark, samt tabeller med oversikt over hvilken kommune vindkraftverket er søkt i, hvem som er tiltakshaver, hvilket stadium søknad er på og år for siste behandling av konsesjon fra NVE (Se tabell 1,2,3,4)



Figur 1 Konsesjonsøkte vindkraftanlegg i Finnmark. Røde: Ikke konsesjon, Gul: under behandling; Grønn: Konsesjon, Grå: konsesjon i bero eller trukket. Lilla linjer viser kommunegrensene (Kilde: nve.altas.no (Hentet 05.05.2020))

Tabell 1 Vindkraftanlegg som har fått konsesjon (Kilde: NVE, 2020a)

Vindkraftanlegg	Tiltakshaver	Kommune	Søkt produksjon (GWh)	Stadium	År siste behandling fra NVE
Raggovidda (I prosess med utvidelse)	Varanger krafthydrogen AS	Berlevåg	Trinn 1 og 2: 329,8 Trinn 3: 350,2	Konsesjon gitt	2019
Havøygavelen (Reetablering)	Arctic Wind AS	Måsøy	153	Konsesjon gitt	2018
Hamnefjell	Hamnefjell vindkraft AS	Båtsfjord	408	Konsesjon gitt	2013
Dønnesfjord (Under bygging)	Dønnesfjord vindpark AS	Hasvik	47.94	Konsesjon gitt	2013
Kjøllefjord	Kjøllefjord vind AS	Lebesby	132.94	Konsesjon gitt	2007

Tabell 2 Vindkraftanlegg som ikke har fått konsesjon (Kilde: NVE, 2020a)

Vindkraftanlegg	Tiltakshaver	Kommune	Søkt produksjon (GWh)	Stadium	År siste behandling av NVE
Falesassa vindkraftverk	Aurora vindkraft AS	Kvalsund	612	Konsesjon avslått	2015
Kvalsund vindkraftverk	Aurora vindkraft AS	Kvalsund	435.2	Konsesjon avslått	2013
Magerøya vindkraftverk	Statkraft energi AS	Nordkapp	170	Konsesjon avslått	2004
Hammerfest vindkraftverk	Statkraft development AS	Hammerfest	374	Konsesjon avslått	2013
Skallhalsen vindkraft	Statkraft energi AS	Vadsø	221	Konsesjon avslått	2008

Tabell 3 Vindkraftanlegg som er under behandling, eller som av ulike grunner har ventet med behandling av søknad (Kilde: NVE, 2020a)

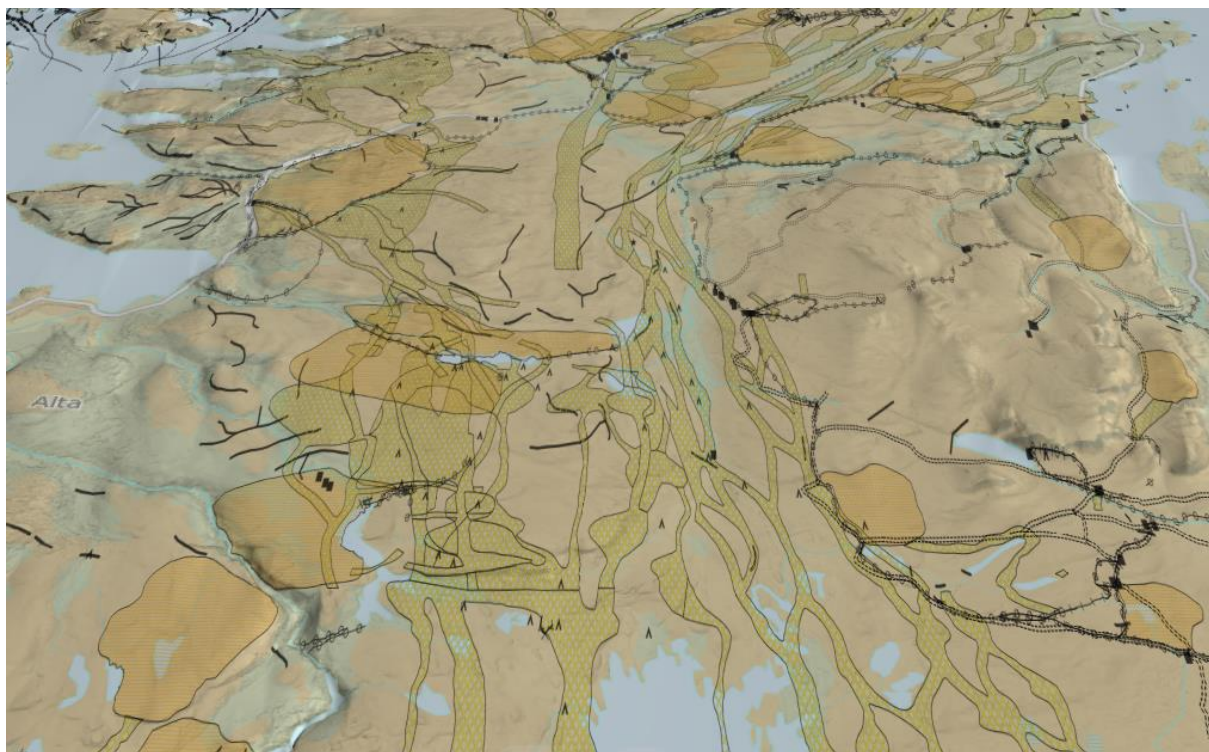
Vindkraftanlegg	Tiltakshaver	Kommune	Søkt produksjon (GWh)	Stadium	År siste behandling av NVE
Davvi vindkraftverk (Søknad klar for behandling)	Grenselandet AS	Lebesby, Tana	2720	Søknad	2018
Borealis Vindkraftverk (Har trukket prosjektet)	Finnmark kraft AS	Lebesby	680	Melding	2018
Bjørnevatn	Troms kraftproduksjon AS	Sør-Varanger	204	Utredningsprogram satt	2010
Snefjord vindkraftverk	Finnmark kraft AS	Måsøy	544	Søknad	2005
Laksefjorden vindkraftverk	Fred Oslen Renewables AS	Lebesby	340	Søknad	2005
Nordkyn vindkraftverk	Statkraft development AS	Lebesby, Gamvik	2550	Utredningsprogram satt	2011
Digermulen vindkraftverk	Fred Oslen Renewables AS	Gamvik	340	Søknad	2005
Skjøningsberg vindkraftverk	Norsk Miljøkraft AS	Lebesby	1360	Utredningsprogram satt	2004

Tabell 4 Vindkraftanlegg som har stilt melding eller søknad i bero eller som har trukket prosjektet (Kilde: NVE, 2020a)

Vindkraftanlegg	Tiltakshaver	Kommune	Søkt produksjon (GWh)	Stadium	År siste behandling av NVE
Domen	Norsk miljøkraft AS	Vardø	340	Melding stilt i bero	2004
Bugøyenes	Hydro energi AS	Sør-Varanger	306	Melding stilt i bero	2004
Seglkollfjellet	Varanger kraft AS	Vardø, Båtsfjord	1190	Melding stilt i bero	2004
Båtsfjordfjellet vindkraftverk	Finnmark kraft AS	Båtsfjord	408	Søknad stilt i bero	2012
Eliastoppen vindkraftverk	Norsk miljøkraft AS	Berlevåg	136	Melding trukket	2016
Lauvikdalsfjellet vindkraftverk	SAE Vind	Berlevåg	112,2	Melding trukket	2016
Sørøya vindkraftverk	Vindkraft nord AS	Hasvik	51	Søknad trukket	2009

Etter at nasjonal ramme kom ut i april 2019 har konsesjonsøknader ligget på vent inntil den nasjonale rammen ble behandlet politisk. Per nå (15.05.2020) er en vurdering av hele konsesjonsprosessen på høring, og hvilke av de planlagte konsesjonene i Finnmark som kan bli aktuelle i framtiden er vanskelig å svare på.

3 Samisk reindrift



Figur 2 En illustrasjon av noe av kompleksiteten i Reindriften i Vest-Finnmark. Flyttleder og oppsamlingsområder i gult og oransje. Trekkleder vises i svarte streker, gjerder og anlegg er resterende i svart. (Kilde: Kilden.nibio.no/Reindrift, Hentet: 20.04.20)

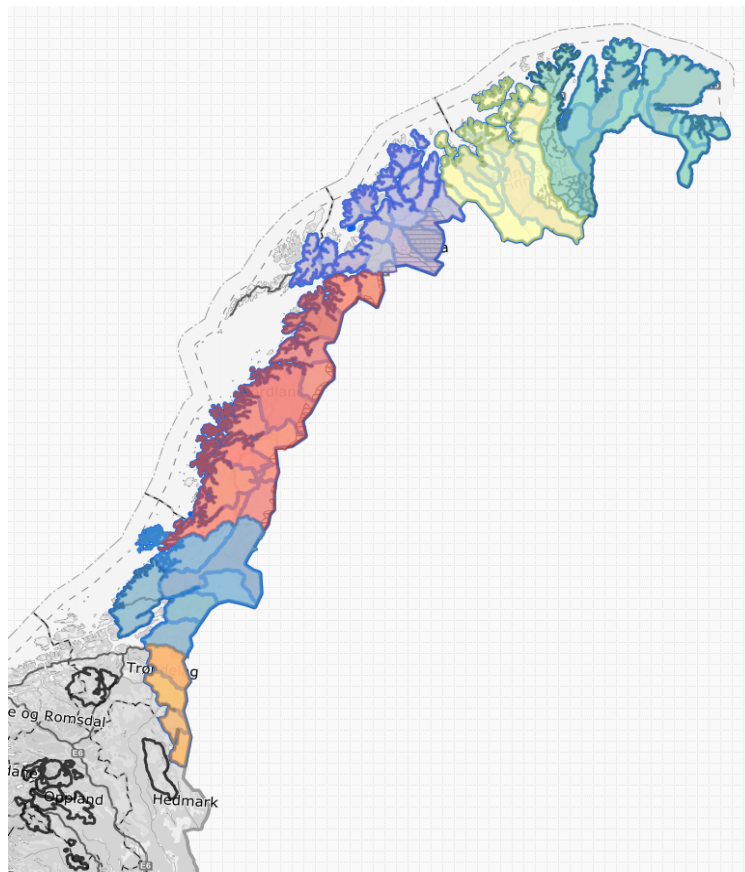
Reindriften i samiske områder har en «uvurderlig verdi som språk, kultur, identitets og næringsaktør» (Sametinget, 2020). Tamreindrift har en lang tradisjon. Den eldste skriftlige beretningen om hold av rein i Nord-Norge stammer fra 892 e.Kr (Storli, 1995 i Benjaminsen m. fl, 2016 s. 10). Nyere arkeologisk forskning fra det nordlige Skandinavia tyder dessuten på at samisk tamreinhold har eksistert side om side med jakten på villrein tilbake til 800-tallet og muligens også enda lengre (Hansen og Olsen, 2004 og Aronsson, 2005 i Benjaminsen m. fl, 2016 s. 10). Reindriften er en kulturbærer fordi kunnskapen baserer seg på ferdigheter forankret i tradisjon, der kunnskapen deles gjennom erfaring, muntlig overføring og trening i ferdigheter fra generasjon til generasjon. Reindriften er også en språkbærer fordi mye av det samiske språket ligger forankret i naturen og reindriften. Ordet «seañáš» antas å være over fem tusen år gammelt og kan oversettes til kornete snø som ligger under en tynn skorpe av snø – «gerdni» og er et av over tre hundre ord for snø på samisk. Seañáš er snø som reinen lett kommer til (Eira, 2012).

Gjennom forundersøkningen av samene fra midten av 1800 tallet og fram til 80-tallet ble mye av språket, særlig langs kysten og i sørlige strøk, sterkt svekket (Minde, 2005). I 2022 skal Sannhets og forsoningskommisjonen komme ut med sin rapport som har som mål å fortelle om

hvordan fornorskningshistorien har påvirket den samiske kulturen, og hvilke tiltak som kan bidra med videre forsoning (Innst. 408 S (2017–2018)). De som måtte passe på reinen til enhver tid ble ifølge en av mine informanter, mindre utsatt for fornorskningspolitikken og hevdet derfor at reindriften var en viktig samisk språkbærer.

For den samiske kulturen er reindriften også viktig som identitetsbærer. Øremerker på reinen er ett av mange eksempler på hvordan reindriften bidrar til å skape en identitet i det samiske samfunnet. Øremerket fungerer som et multifunksjonelt kommunikasjonssystem og som en minnebok der reinmerkene sier noe om den familiære historien til reinflokken (Oskal, 2019). I Finnmark er det registrert over 2565 reinmerker (Reinmerker, 2020). Alle som eier rein skal ha sitt eget reinmerke, og reinmerkene er ikke kun for reineieren som jobber med den daglige driften av reinen, men også resten av familien, med både unge og eldre, som har sine egne reinmerker.

3.1 Inndeling og organisering av reindriften



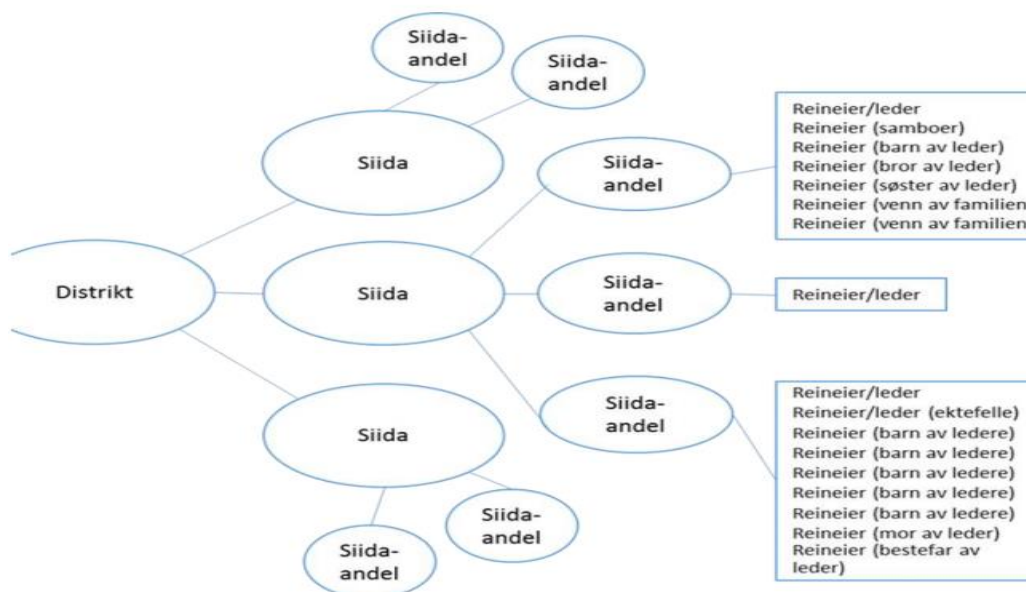
Figur 4 Kart over alle reindriftsområder i Norge (Kilden.nibio.no, 2019)

I dag finnes det reindrift i nær 140 av landets kommuner og drifta dekker til sammen et areal på rundt 40% av hele Norge helt fra Finnmark i nord til de sørsamiske områdene i Hedmark (Regjeringen, 2019). Det finnes også tamreindrift som drives av tamreinlag i Lom, Vågå, Filefjell og Tyin, Jotunheimen, Synnfjell (Lom tamrein, 2020) og disse er ikke en del av den samiske reindriften.

Den offentlige forvaltningen er lovfestet gjennom Reindriftsloven (2007). Forvaltningen har delt reindriften inn i 72 ulike reinbeitedistrikt og det er om lag 3000 personer tilknyttet reindriften i Norge. I 2018 var det totalt 893 årsverk knytta til reindriften totalt i Norge, fordelt på til sammen 559 siidaandeler (Landbruksdirektoratet, 2019). En "siida" defineres som en "gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer" jf. reindriftsloven (2007, § 51). En "siidaandel" jf. reindriftsloven (2007, § 10 første ledd), defineres som en "familiegruppe eller enkeltperson" som er del av en "siida" etter § 51, og som "driver reindrift under ledelse av en person eller av ektefeller eller samboere i fellesskap". Siidabegrepene er sentrale for forståelsen av reindriften og det interne selvstyre.

3.1.1 Reinbeitedistrikt, siida og siidaandel

Den interne organiseringen som også er en del av det samiske selvstyre forvaltes gjennom Reinbeitedistriktene, siidaene og siidaandelene. Et distrikt kan bestå av flere siidaer, som igjen består av flere siidaandeler som igjen kan bestå av flere reineiere i form av leder, samboer og familiemedlemmer eller venner av familien



Figur 3 Organiseringen av reinbeitedistriktene (Landbruksdirektoratet, 2016)

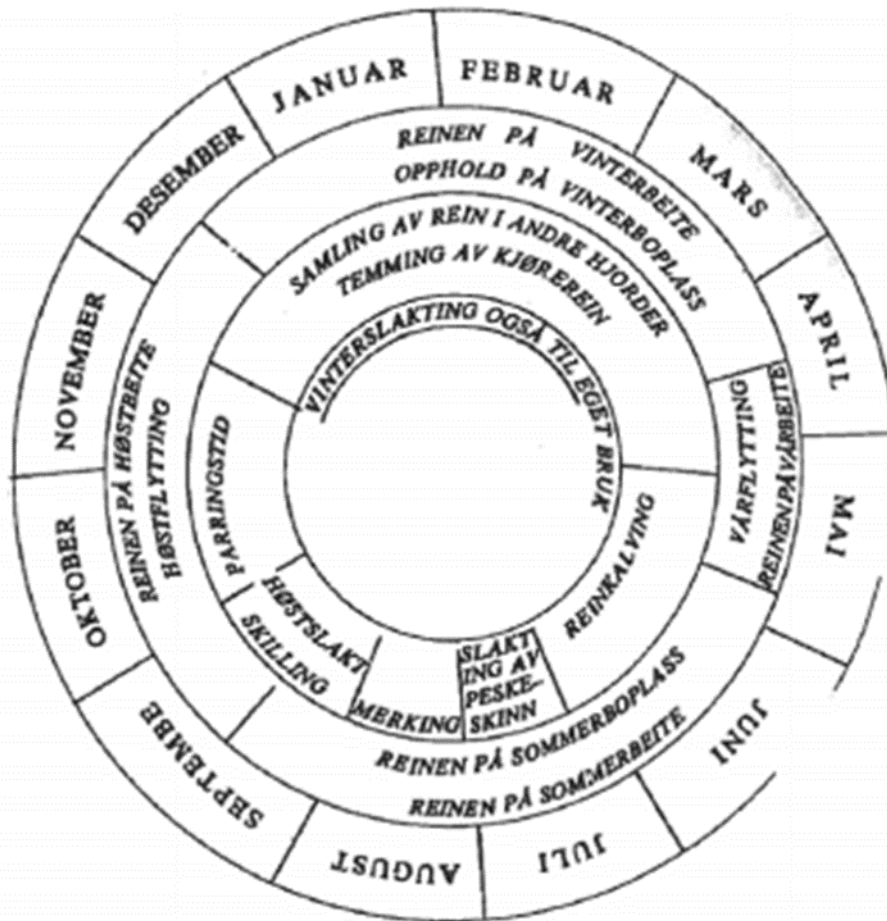
De 72 ulike reinbeitedistriktene i landet består av ulike siidaer og siidaandeler. Reinbeitedistriktet, siidaene, siidaandelene og den enkelte reineier er pålagt ansvar eller regler gjennom reindriftsloven (2007). I Tabell 5 er en oversikt over de viktigste oppgavene til de ulike forvaltningsenhetene innad i selvstyret av reindriften.

Tabell 5 De ulike forvaltningsoppgavene innad i reinbeitedistriktet (Landbruksdirektoratet, 2016)

	Forvaltningsoppgaver
Reinbeitedistriktet	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvar for å utarbeide bruksregler og distriktsplan for Reinbeitedistriktet.
Siida	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvar for å utarbeide reduksjonsplan om det er vedtatt å redusere reinflokken.
Siidaandel/Siidaandelsleder	<ul style="list-style-type: none"> • Avgjør etablering av sideordnet rekrutteringsandel. • Ansvar for hvem som overtar som leder. • Avgi melding om reindriften med antall rein, reineiere, siidatilknytning. • Betale årlig tilskudd til distriktskassen(e). • Bestemme fordeling av stemmene blant reineierne til distriktsårsmøte og siidaårsmøte. • Gi uttalelse til forslag til distriktsplan. • Bringe godkjente bruksregler inn for jordskifteretten. • Der siidaen ikke utarbeider reduksjonsplan skal hver siidaandel redusere overskytende antall forholdsmessig. • Søke om tilskudd. • Kan ilegges avgift ved brudd på bruksregler.
Reineier	<ul style="list-style-type: none"> • Skal ta hensyn til andres reindriften og ikke utnytte beitene slik at de forringes. • Reineieren må heller ikke hindre andre i deres rettmessige utøvelse. • Reinen holdes under tilsyn slik at den hindres fra å volde skade, komme utenfor lovlig beiteområde eller sammenblandes

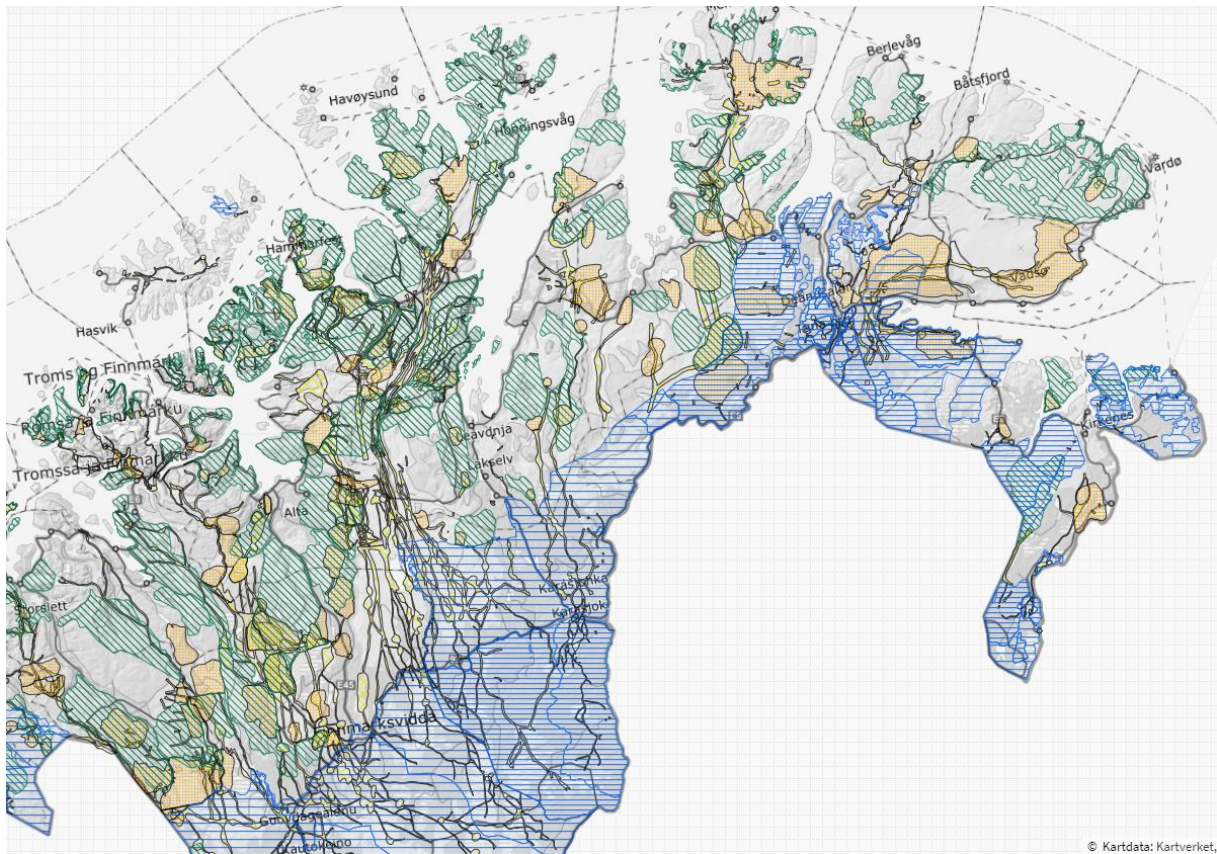
Det er stor forskjell på de ulike reinbeitedistriktene. Noen reinbeitedistrikt er delt inn i mange siidaer, mens andre reinbeitedistrikt kun har et par siidaer. Av og til slås flokkene sammen med andre siidaer innenfor et reinbeitedistrikt gjennom deler av reindriftsåret og noen ganger har den respektive siidaen flokken sammen med ulike siidaer på vinterstid og sommerstid.

Finnmark har 42 reinbeitedistrikt i sin region (Fylkesmannen, 2020). Reinbeitedistriktene har egne distriktsledere og har en egen distriktskasse, der de har midler til gjerdeanlegg, eventuelt sekretærstilling, juridisk bistand osv. Hvor mye distriktet har av midler i distriktskassen varierer ut ifra størrelse på distriktet, antall siidaandeler og om distriktet har fått inn penger på andre måter. Hva midlene brukes til varierer også fra område til område. Selv om distriktet har klare geografiske avgrensninger, så er det enkelte distrikt som har reinen på områder utenfor sine egne distriktsgrenser på vinteren og høsten. I Finnmark er de fleste distriktene avhengige av å drive en nomadisk drift, der reinen flyttes fra vinterbeite til sommerbeite og tilbake i løpet av et år.



Figur 5 Et typisk årshjul for reindriften (Dieđut, 1979 i Bongo, 2012, s. 20)

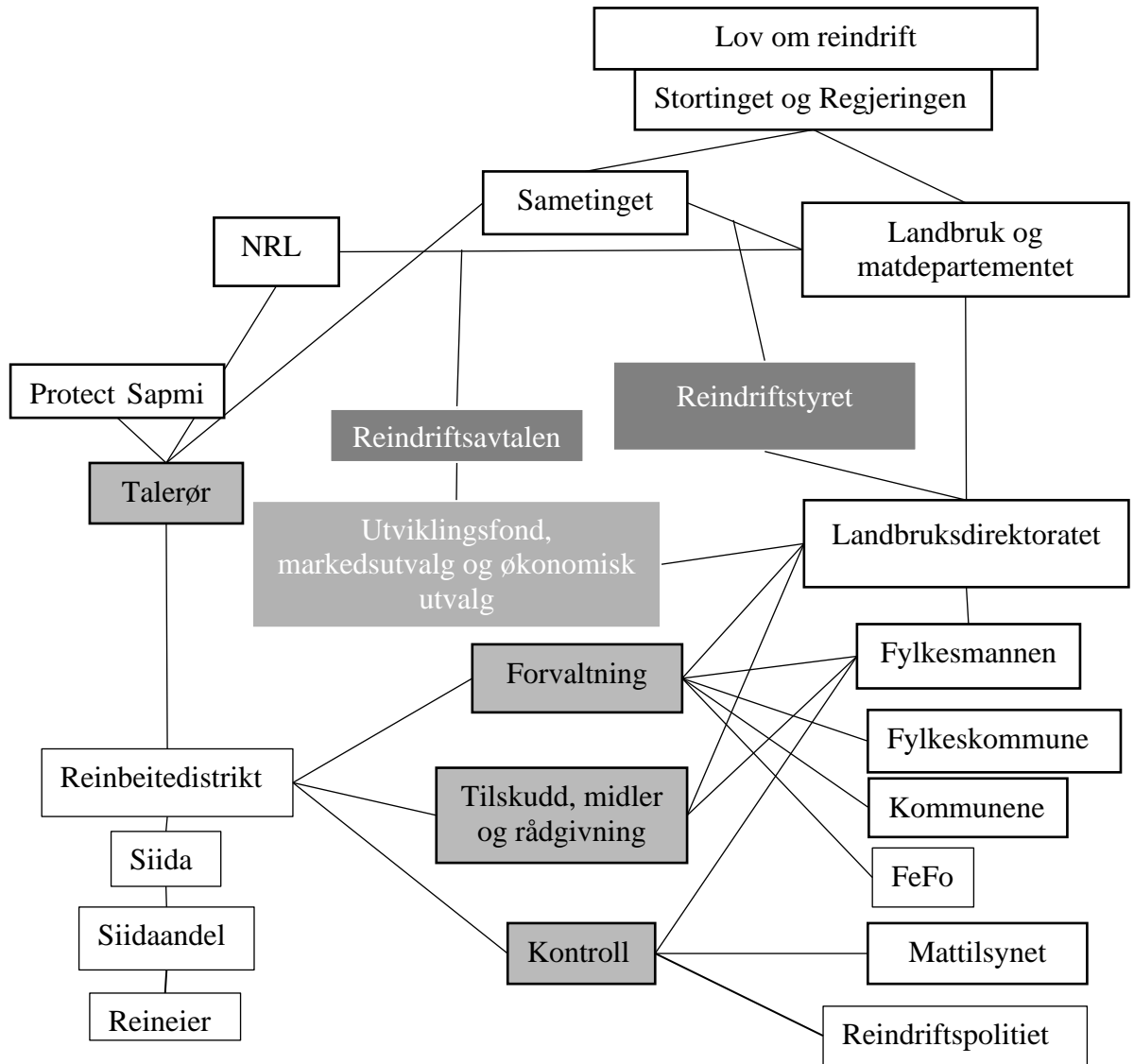
Årshjulet i Fig. 5 over viser hvordan et reindriftsår kan se ut. Fra januar til mars/april er det vanlig å ha reinen på vinterbeite i innlandet. Vårflyttingen starter vanligvis i april, avhengig av snøforholdene, og flyttingen er vanligvis avsluttet i mai og deretter er reinen på sommerbeite frem til september. Høstflyttinga tar vanligvis lengre tid enn vårflyttingen, og kan ta opp mot 3-4 måneder. Her er det viktig å poengtere at dette avhenger av praksisen hos de ulike siidaene. Det kan være store forskjeller på hvor langt de ulike reinflokkene flytter. Noen reineiere har flytteløp mellom 150-200 km, mens andre flytter kortere. Selv var jeg under feltarbeidet med på å flytte reinen 80 km våren 2019. Det er også ulike strategier og holdninger til flytting. Noen flytter over kort tid, andre over lenger tid og noen flytter med trailere. Hvordan dette har endret seg over tid, finnes det så vidt jeg vet ingen god oversikt over.



Figur 6 Kartet viser vinterbeite i blått og kalvings land i grønt samt flytte og oppsamlingsområder i gult. (Kilde: Kilden.nibio.no, 10.04.2020)

3.1.2 Offentlig forvaltning av den samiske reindriften

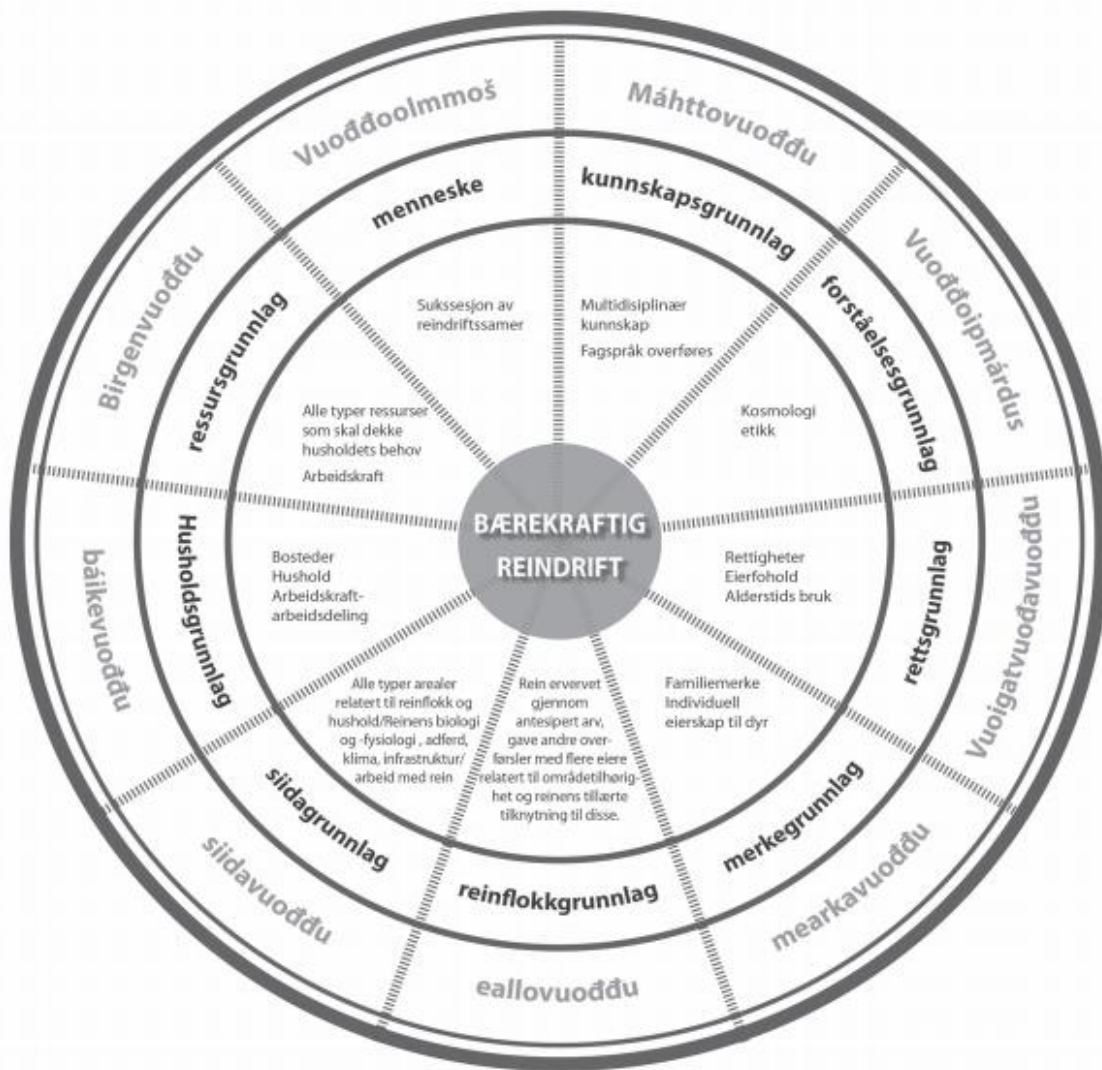
Den nasjonale forvaltningen av reindriften er lagt til Landbruksdirektoratet, avdeling reindrift, i Alta. I 1976 fikk reindriften i Norge sin første *Reindriftsavtale*, som reforhandles årlig mellom *Landbruks- og matdepartementet* og *NRL (Norsk Reindriftsamisk Landsforbund)*. Forhandlingene skal skje med utgangspunkt i de behovene og utfordringene næringen til enhver tid har (Landbruksdirektoratet, 2020). *Reindriftstyret* er et offentlig forvaltningsorgan og oppnevnes med hjemmel i reindriftsloven (2007, §71). Reindriftsstyret består av tre medlemmer oppnevnt av *Sametinget* og fire medlemmer fra *Landbruks- og matdepartementet*, og sistnevnte er også ansvarlig for å oppnevne leder og nestleder blant medlemmene. Reindriftstyret har en rådgiverfunksjon og en forvalterfunksjon, og skal bidra til at myndighetene når de overordnede målene for reindriftspolitikken som er fastsatt av Stortinget (Regjeringen, 2019). *Fylkesmannen* har også ansvar for å forvalte reindriften i Fylket. *Fylkesmannen* sine oppgaver er å blant annet utføre kontroll av etableringer av siidaandeler, gjerdesaker, bruksregler, utforming av distriktsplaner og dispensasjoner fra beitebruksreglene. *Fylkesmannen* har også ansvar for tilskudds betaling regionalt gjennom midler bestemt av reindriftsavtalen (Fylkesmannen, 2019).



Figur 7 Modellen viser hvordan den statlige forvaltningen av reindriften henger sammen. (Laget av forfatter, 2019).

3.2 Bærekraft og fleksibilitet i reindriften

For at den samiske reindriften skal være bærekraftig både kulturelt, økonomisk og økologisk er den avhengig av flere grunnlag som er tilgjengelige for reinen og de som eier den (Benjaminsen, m. fl. 2016). Under presenteres en modell (fig 8) som viser en kosmologisk framstilling av hele grunnlaget til reindriften som en kulturell, økonomisk og økologisk næring. Disse grunnlagene er *menneske, kunnskap, forståelse, rettigheter, merkeordninger, reinflokken, siidaen, husholdningen og tilgangen på ressurser*.



Figur 8 Modell for bærekraftig reindrift som er forankret i praksiskunnskapen til samiske reindrifutøvere (Benjaminen m. fl, 2016 s.37)

Som modellen viser så er de ulike grunnlagene gjensidig avhengige av hverandre for at reindrifta skal være bærekraftig. Som (Eira, 2018) forklarer i sin reindriftrapport om konsekvenser av vindkraft i reindriftsområder, vil en påvirkning på et av grunnlagene kunne få følger for de andre. Hvis *siidagrunnlaget* blir svekket, vil det kunne få følger for *reinflokkgrunnlaget*, som igjen kan få følger for *husholdningsgrunnlaget*. Videre argumenterer (Eira, 2018 s. 13) for at langtidskonsekvensene av dette kan ha utfall for *kunnskapsgrunnlaget* ved at reindriftskunnskapen ikke vil bli overført til kommende generasjoner i like stor grad om reindrifta blir svekket over tid (Eira, 2018, s. 13).

Å formidle kompleksiteten i reindrifta kan være utfordrende. I tillegg til interne strukturer, offentlig forvaltning, bærekraftig reindriftsgrunnlag og sammenhengen mellom disse, så er selve *siidagrunnlaget* komplekst i seg selv. Å formidle hvordan ulike reinflokker har ulikt behov for beiteressurser og tilgang på areal kan være vanskelig. Fylkesmannen i Troms og Finnmark

jobber per nå (mai, 2020) med å hente inn oppdaterte og detaljerte distriktsplaner fra hvert reinbeitedistrikt, der bruken og verdien av områdene for reindrifta skal beskrives i detalj for å gjøre det lettere for arealplanleggingen å forstå reindrifta sine behov (Fylkesmannen, 2020).

Distriktsplanene skal lages av de respektive reinbeitedistriktene, og prosessen rundt dette vil jeg komme tilbake til i analysen. Landbruks- og matdepartementet har forsøkt å gjengi omfanget til reindrifta gjennom arealbrukskart, der man har tegnet inn flyttemønster, årstidsbeiter og anlegg brukt i reindrifta (Kilden.nibio, 2020). Arealbrukskartene fungerer til en viss grad, men det er også mange utfordringer knyttet til å kvantifisere reindriftdata ned i ett kartmateriale. Særlig i Finnmark der det er mange reieneiere og mange rein, har næringa et stort behov for fleksibilitet. Selv om flyttleien er tegnet inn ett bestemt sted i kartet, betyr det ikke nødvendigvis at reinen flytter samme veien hver eneste vinter. Snøforhold, reinens oppførsel, vær og vind og andre reinflokker kan gjøre at flyttemønsteret varierer fra år til år. Det samiske ordtaket «Jahki ii leat jagi viellja» betyr «Det ene året er ikke det andre årets bror» (Eira, 2018). Bildene under gir et godt eksempel på hvordan det kan se ut i praksis. Bilde 2 er tatt av meg under vårflyttingen jeg var med på i forbindelse med feltarbeidet våren 2019. Bilde 3 er tatt av samme reinflokk på samme sted, våren 2020, nøyaktig ett år senere enn bilde 2. Disse bildene viser at klima kan endre seg svært mye fra år til år, og dette kan bli mer vanlig som følge av klimaendringer i årene som kommer.



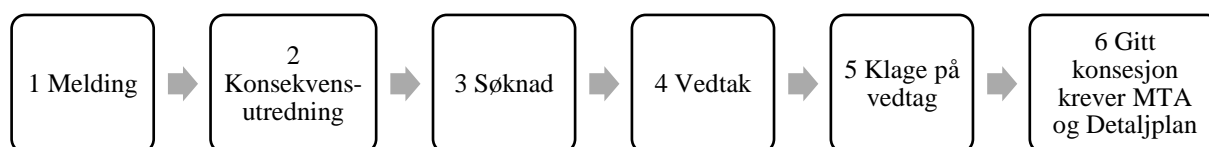
Bilde 2 Siste dag av vårflytting Almeset, Finnmark (Bilde tatt av forfatter den 29 april 2019)



Bilde 3 Siste dag av vårflytting, Almeset, Finnmark (Bilde tatt den 29 april 2020. Gjengitt med tillatelse fra fotograf)

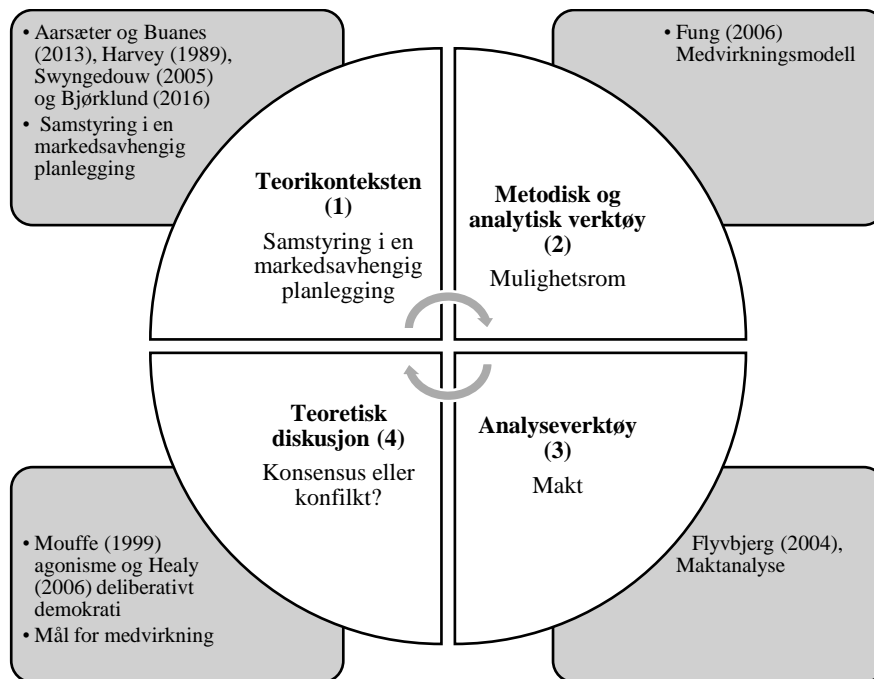
4 Planprosess, medvirkning og konflikt i et teoretisk perspektiv

Denne oppgaven forsøker å se nærmere på holdninger, utfordringer og muligheter for en *rettferdig*, *legitim* og *effektiv* planprosess for reindrifta i vindkraftprosjekter i Finnmark. Jeg legger til grunn at selve planprosessen, slik den praktiseres i dag, er formalisert gjennom en prosess som forvaltes av NVE. Se kapittel 6 som beskriver detaljer i prosessen.



Figur 9 Behandlingsprosessen til NVE i vindkraftsaker

Det teoretiske rammeverket for denne studien baserer seg på en vestlig planteori der staten oppfattes som en korporativ statsmakt. På engelsk kalles dette *governance-staten*, men ordet *samstyring-staten* kan være dekkende på norsk (Aarsæter og Buanes, 2013). I planprosesser for vindkraftutbygging er det mange aktører med, der aktørene har ulike roller og deltar i medvirkningsprosesser både gjennom formelle og uformelle kanaler. Derfor vil teorier om *samstyringsstrukturer* presenteres med en oversikt over ulike teoretiske betraktninger rundt målet for medvirkning i norsk planlegging. Dette er for å gi en teoretisk innfallsvinkel på hvordan vi kan forstå *samstyring* og medvirkning i vindkraftsaker i norsk kontekst. For å kunne si noe om hvilke utfordringer som ligger til grunn for en *rettferdig*, *effektiv* og *legitim* prosess, vil en kartlegging av hvordan medvirkningsprosessen fungerer mellom de ulike aktørene være nyttig. For å få til dette benyttes Fung (2006) sin teoretiske medvirkningsmodell, som forsøker å belyse *hvem som medvirker, hvordan de medvirker og med hvilken grad av innflytelse* på planprosessen. Som et supplement til Fung (2006) sin model, utgjør en *maktanalyse* slik som den er beskrevet i Flyvbjerg (2004) et viktig teoretisk bidrag i det å forstå aktørens innflytelsesmuligheter. Til slutt vil jeg drøfte teoretiske betraktninger rundt konflikt og konsensus, for å kunne diskutere den siste delen av problemstillingen, som forsøker å se på muligheter for å oppnå en *rettferdig*, *legitim* og *effektiv* prosess.



Figur 4 Oversikt over det teoretiske rammeverket og funksjonene teorien har for å svare på problemstillingene. Laget av forfatter.

4.1 Samarbeid i en markedsavhengig planlegging

Denne oppgaven legger til grunn en forståelse av planlegging som en «styringsprosess forankret i et formelt regelverk» (Aarsæther m. fl. 2013). Aarsæther m. fl. ser på styringsprosessen som en prosess der ulike aktører deltar med ulike roller, oppgaver og mål for planleggingen. Gjennom prosessen og i henhold til rammeverket formes det tiltak og mål som manifesterer seg som et dokument eller kart som til slutt blir formalisert gjennom et vedtak (Aarsæther m. fl., 2013). Norsk planlegging reguleres ikke lenger kun gjennom det offentlige, men blir i større grad enn tidligere avhengig av at det planlegges gjennom samhandling mellom marked, interessegrupper, sivilsamfunn og myndighet. Disse aktørene har ulike mål eller interesser, men er avhengige av hverandre for å løse felles utfordringer (Aarsæther m. fl., 2013).

Med et høyt aktørmangfold i planleggingen blir også spørsmål om makt og kommunikasjon viktige problemstillinger. Planleggingen er ikke kun en prosess som skal lede fram til et resultat, men har også ett innhold og en substans som legger et grunnlag for beslutninger. Disse beslutningene er preget av samstyringsprosesser der man gjennom planleggingen skal forsøke å fatte de beste beslutningene for miljø og samfunn (Aarsæther et al., 2013). I analysen vil jeg fokusere både på perspektiver i sakskomplekset og prosessene knyttet til reindriftsnæringen i vindkraftsaker i Finnmark.

Den offentlige planleggingen i vesten har endret seg mye de siste tiårene. David Harvey (1989) argumenterer for at Staten har gått fra å være en planaktør til å bli en planforvalter. Tidligere planleggingsteori i norsk kontekst var preget av en *instrumentell planleggingsteori*, der staten la føringer for planene både i lokal og nasjonal kontekst (Aarsæther m. fl., 2013). De siste tiårene har derimot planleggingen blitt mer og mer markedsstyrt ved at private planaktører og konsulenter har stått for mye av planinitiativene i både lokal og regional kontekst.

Slik planleggingspraksisen fungerer i vindkraftsaker i dag er det vindkraftselskapene selv som står for planleggingen av vindkraftanlegget, mens energimyndigheten på statlig nivå er ansvarlig for vurdering, behandling og forvaltningen av planen i samråd med lokale og regionale myndigheter. Dette gjør at staten i større grad har fått en rolle som planforvalter. Swyngedouw (2005) argumenterer for at denne type planleggingspraksis har to sider. På den ene siden kan man si at en økende grad av samstyring med myndigheter, marked og lokalbefolkning, kan føre til innovative og planer med mer direkte demokrati, en tidligere. I denne type praksis får partene lettere være med å påvirke planen i den retningen man ønsker. På den andre siden kan man kritisere slike planleggingsformer der det private markedet får mer makt, fordi de private utbyggerne i større grad bestemmer «reglene i spillet». Staten sin rolle blir som en konsekvens av markedskreftene nedgradert til en forvalterrolle der man må passe på at det private markedet følger loven og tar tilstrekkelig hensyn til natur og miljø. Aarsæter og Buanes (2013, s. 134) argumenterer for at utbyggere får mer makt gjennom denne typen planleggingspraksis. Denne type skjevheter i maktforhold har også vært en utfordring for vindkraftplanleggingen i Norge.

4.1.1 Staten og samisk forvaltning

I forvaltningskonteksten av samisk reindrift kan det argumenteres for at Staten har gått fra å være en formynder, til å bli en forhandler (Bjørklund, 2016). Tidligere var det vanlig at Staten definerte problemenes omfang i ut fra egen forståelse av arealspørsmål som kom i konflikt med reindriften. Det var også Staten som bestemte hvordan konfliktene skulle løses (Bjørklund, 2016). Etter Altaaksjonen i 1981 og videre i årene etter, skjedde det et markant skifte i forhold til samenes posisjon og medbestemmelsesrett. Opprettelsen av Sametinget og Norsk Reindriftsamisk Landsforbund (NRL), innføring av folkerettslige forpliktelser og ny lovgivning førte til at det ikke lenger var mulig for Staten å opprettholde en formynderrolle ovenfor reindriften. Gjennom ratifisering av ILO 169 (1989) i 1990 fikk Staten i enda større grad en forhandlerrolle ved at ILO-konvensjonen legger konsultasjoner med berørte samiske interesser til grunn i forhold til forvaltningen (Bjørklund, 2016).

Reindriftsamenes relasjon til Staten er preget av to forhandlingsmetoder (Ulvevadet, 2012). Den ene er et korporativt system der NRL har hatt monopol på å forhandle med Staten om driftsmessige veivalg og økonomiske tilskuddsmidler. Den andre forhandlingsmetoden baserer seg på å ha en aktiv stemme og en rolle inn i planleggingen både lokalt, regionalt og nasjonalt. I dag kan man si at en reineier er en deltager i et større statusnettverk der de øvrige deltagerne består av Staten representert gjennom Reindriftsadministrasjonen, FeFo, Fylkestinget, Fylkesmannen, kommuner, NRL og Sametinget. Handlingene er videre regulert av det nasjonale lovverket, den internasjonale folkeretten og opinionen (Bjørklund, 2016).

Siden 2013 har forhandlingssituasjonen blitt endret og avviklingen av det tidligere forvaltningsorganet kaldt områdestyret, kan ha fått negative konsekvenser for vern av arealer til reindrift (Riseth, 2014). Dette er en viktig diskusjon, nettopp fordi det i flere av vindkraftprosessene i Finnmark har vært sterk motstand fra tidligere områdestyre mot en utbygging av vindkraft i reindriftsområder, der områdestyre sendte inn innsigelse på flere av prosjektene i Finnmark (NVE, 2012a; NVE, 2013; NVE, 2010). Områdestyret, som ble avviklet i 2013 og fungerte som et regionalt talerør for reindrifta, der områdestyret fikk i oppgave å komme med råd i arealsaker som omhandlet reindrifta i regionen. Tanken var at områdestyret skulle sikre en god forvaltning av reindrifta i nåtid og framtid, men landbruksdirektoratet oppfattet områdestyret som et organ som hemmet effektiviteten og oversikten i forvaltningsprosessen, samt at medlemmene i områdestyret hadde habilitetsutfordringer da de var tett knyttet til reindrifta (Prop. 89 L (2012–2013)). Riseth (2014) argumenterer for at avviklingen av områdestyret kan ha svekket reindriftas medbestemmelse i planleggingen, ved at myndighetsutøvelsen nå har blitt overført til Fylkesmannen som er et organ som dekker ett større geografisk område. Fylkesmannen har som oppgave å forvalte etter både Statens og reindriftas behov i utbyggingssaker, mens områdestyret kun hadde i oppgave å forvalte etter reindriftas behov (Bjørklund, 2016; Riseth, 2014). Nå har Fylkesmannens geografiske forvaltningsområde blitt enda større etter sammenslåingen med Troms og Finnmark, og det gjenstår å se hvordan dette kan få konsekvenser for arealvernet i reindriftsforvaltningen.

I offentlige planprosesser må myndighetene ta valg som er i tråd med de lover og regler som gjelder og forhandle med de ulike aktørene for å kunne fatte vedtak. Reindrifta har ifølge (Bjørklund, 2016) et begrenset handlingsrom i planprosesser der myndighetene skal vurdere samfunnskostnadene av ulike arealinngrep i reinbeiteområder. Dette er fordi innholdet i konsekvensutredningene kan sies å være «sektororienterte og naturvitenskapelig dimensjonert» (Bjørklund, 2016). Det betyr at det som utredes kun er konsekvensene for «driftsøkonomi og

arealbruk i topografisk, biologisk og botanisk forstand». Bjørklund (2016) etterspør en større oppmerksomhet på de folkerettslige perspektivene, og hevder det i for liten grad inkluderes kunnskap om reinnæringas betydning for samisk kultur og identitet, til tross for at det finnes omfattende samfunnsvitenskapelig forskning på temaet (Bjørklund, 2016).

For reindrifta handler det derfor om å forhandle for sine egne mål for videre drift der maktforhold og relasjoner er avgjørende. Det handler om å finne gode og effektive kommunikasjonsformer der man underbygger sine argumenter med troverdig kunnskap i de mulighetsrommene som finnes. Man kan si at reindrifta og NRL i denne settingen befinner seg i en asymmetrisk situasjon når det gjelder å fremme sin kunnskap i konsekvensutredninger som berører reindrifta. Dersom konsekvensutredningene begrenser seg til de økonomiske og biologiske sidene av drifta, og den identitetsbærende og kulturelle siden ikke er med, begrenses reinnæringas mulighetsrom for forhandlinger i arealsaker (Bjørklund, 2016). En metode for å jevne ut dette maktforholdet er å ta de kulturelle og identitetsbærende sidene med i planleggingen.

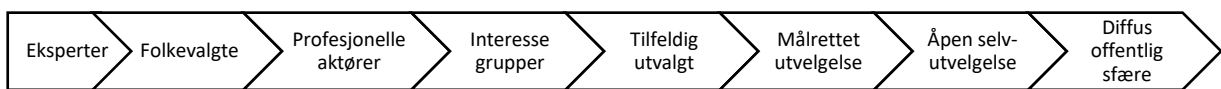
4.2 Kartlegging av mulighetsrom i medvirkningsprosesser

Arnstein (1968) sin deltagerstige er en av grunnmodellene i medvirkningsteorien. Den er formet som et medvirkningshierarki og deler medvirkningen inn i åtte trinn: *manipulasjon, terapi, informering, konsultering, forsoning, partnerskap, fordelende makt og innbygger kontroll*. Arnstein (1969) argumenterer selv for at medvirkningshierarkiet kommer til kort når det gjelder å diskutere deltagerens mål for prosessen og hvordan deltagergruppen ofte består av en u-homogen gruppe med ulike behov for å bli hørt.

Fung (2006) har forsøkt å lage en deltagermodell som i større grad tar for seg forholdet mellom ulike deltagere og deres behov for innflytelse og ulike kommunikasjonsmodeller i medvirkningsprosessene. Han argumenterer for at Arnsteins (1968) modell blir for enkel når man skal lage et rammeverk for hvordan man kan se på ulike former for medvirkning. Fung (2006) argumenterer for at graden av ønsket innbyggerdeltagelse er kontekstspesifikk, og at en konsulterende rolle kan være å foretrekke fremfor full innbyggerkontroll i enkelte situasjoner. Han argumenterer for at det viktigste deltagermodeller må ta innover seg, er de tre faktorene *rettferdighet, effektivitet og legitimitet*. Disse tre faktorene setter selve rammen for teorien om deltagelse i planprosesser. Ved å kartlegge hvem som får delta i ulike prosesser, hvordan de deltar og med hvilken form for kommunikasjon og makt, kan man lettere vurdere hvorvidt prosessen har vært *rettferdig, effektiv og legitim*.

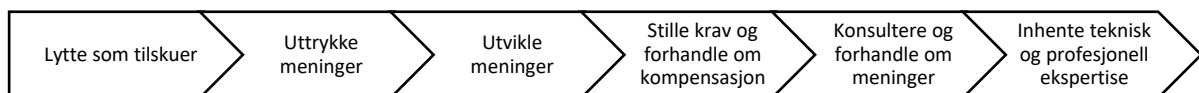
Fungs (2006) modell fungerer som et verktøy for å kartlegge mulighetsrommene for de ulike aktørene i deltagerprosessen i vindkraftsakene jeg har undersøkt i reindriftsområdene i Finnmark. Ved å bruke Fungs (2006) modell, blir det lettere å vurdere hvordan nettverket med ulike mulighetsrom har implikasjoner for en *rettferdig*, *legitim* og *effektiv* prosess.

I en vindkraftprosess er det mange aktører med ulike roller og ulike former for makt. De ulike aktørene deltar på forskjellige måter og har ulik innflytelse på prosessen. Fungs (2006) modell kartlegger medvirkningen til aktørene gjennom tre ulike dimensjoner som til sammen beskriver hvilke muligheter aktørene har til å påvirke planprosessen. Dimensjonene består av *deltagerdimensjonen (1)*, *kommunikasjon- og beslutningsdimensjonen (2)*, og *autoritet- og maktdimensjonen (3)*. Til sammen utgjør de tre dimensjonene et mulighetsrom.



Figur 10 Deltagerdimensjonen (1) til Fung (2006)

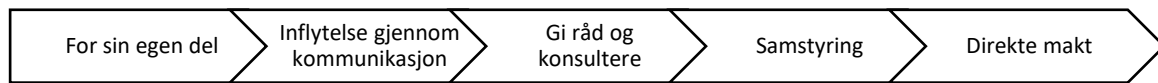
Den første dimensjonen er *deltagerdimensjonen (1)*. Aksen går fra ekspertdeltagere til en diffus offentlig sfære. Reindrifta kan for eksempel være representert i form av en målrrettet utvelgelse av deltagere i planprosessen, eller de kan være hentet inn som ekspertdeltagere i medvirkningsprosesser som går på å forbedre kunnskapsgrunnet om reindriftens virksomhet. Den første dimensjonen spør derfor hvem det er som deltar i planprosessen.



Figur 11 Kommunikasjon- og beslutningsdimensjonen (2) til Fung (2006)

Når man har kartlagt hvem det er som deltar i prosessen vil en videre kartlegging av hvordan aktørene deltar være hensiktsmessig. *Kommunikasjon- og beslutningsdimensjonen (2)* går fra å kun lytte som en tilskuer i prosessen til å kunne innhente teknisk og profesjonell ekspertise i prosessen. De tre første gradene består av å *lytte som tilskuer*, *uttrykke meninger* og *utvikle meninger* og blir beskrevet som *deltagelse gjennom kommunikasjon*. De tre neste gradene består av å *stille krav og forhandle om kompensasjon*, *konsultere og forhandle om meninger* og *innhente teknisk og profesjonell ekspertise*. Disse gradene beskrives som en deltagerprosess der deltagere også er *beslutningstagere*. Her vil det nok være ulike meninger om hvordan man opplever deltagelsen ut ifra hvem man spør. Noen aktører tenker kanskje at de kun får lytte som

en tilskuer, mens andre aktører føler de kan forhandle, konsultere eller bistå med teknisk ekspertise.



Figur 12 Autoritet- og maktdimensjonen (3) til Fung (2006)

Den siste dimensjonen i kartleggingen av mulighetsrommet er *makt- og autoritetsdimensjonen* (3). Denne dimensjonen forsøker å kartlegge hva slags påvirkningskraft deltagerne får på prosessen. For noen av deltagerne i vindkraftprosessene får ikke selve medvirkningen noe større påvirkning, enn at de selv får mer informasjon om prosessen og får sagt hva de mener om saken. For andre aktører kan medvirkningsprosessen derimot føre til en *direkte makt* og innflytelse på prosessen. Sametinget og reindriften har ifølge loven mulighet til å kunne å *gi råd og ha en konsulterende rolle* i samråd med NVE.

Ved å kartlegge hvor de ulike aktørene i vindkraftprosessene i reindriftingsområder i Finnmark ligger på de tre ulike dimensjonene, kan jeg i analysen beskrive mulighetsrommet til aktørene. Etter å ha kartlagt mulighetsrommet til de ulike aktørene kan man begynne å vurdere i hvilken grad de ulike mulighetsrommene bidrar til en *legitim, rettferdig og effektiv prosess*.

En legitim prosess innebærer at prosessen har vært såpass ryddig at aktørene og lokalbefolkningen har fått god innsikt og kompetanse til å vurdere prosjektet. Legitime prosesser kjennetegnes også ved at de aktørene har tillit til hverandre og forvaltningen (Falleth og Hansen, 2013). For å ha en slik prosess er det viktig å forstå hvilke vurderinger som er lagt til grunn, hvem som har utført prosessen og med hvilken kunnskap. Dette krever høy grad av åpenhet fra myndighetene og aktørene.

En rettferdig prosess er ifølge Fung (2006) ofte et resultat av en politikk som representerer alle grupper og at også minoriteter har mulighet til å påvirke politiske prosesser. I denne sammenhengen er forståelsen av konsultasjonsprosessen og reindriftenes rettigheter sentral. Institusjoner med en åpen eller tilfeldig deltagelse kan også skape en mer rettferdig prosess. En nøye utvelgelse av de viktigste aktørene kan også være å foretrekke, men dette avhenger av konteksten til prosessen (Fung, 2006). Fung (2006) poengterer at de deltagerne som har en aktiv medvirkningsprosess må investere mye tid og ressurser for å kunne delta aktivt. Jo høyere grad av involvering i medvirkningsprosessene, jo mer tid, kompetanse og ressurser kreves av deltagerne. Her er det ifølge Fung (2006) viktig å undersøke om grad av involvering i deltagelsesprosessene stemmer overens med deltagerens tid, ressurser og kompetanse og om

investeringen fra deltagerens side gir nok utslag på innflytelsen i prosessen. Det siste Fung (2006) poengterer, er samspillet mellom legitime og rettferdige medvirkningsprosessen og effektive prosesser.

Fung (2006) argumenterer for at en mer rettferdig og legitim prosess kan oppnås om myndighetens samspill med de involverte aktørene blir på et slikt nivå at aktørene får muligheten til å aktivt medvirke i planene. Det er tross alt aktørene selv som vet best hvor skoen trykker. Ved at aktørene får bidra aktivt, kan ny og viktig kunnskap komme frem i prosessen, og bidra til at prosessene blir mer *effektive* ifølge (Fung, 2006). Likevel er det en utfordring, for en aktiv deltagelse, krever høy grad av involvering fra aktørene og involveringen kan være tidkrevende og ressurskrevende. En tidkrevende og ressurskrevende prosess kan føre til at medvirkningen blir mer lukket, fordi det kun er et fåtall aktører som tar seg tid til å delta aktivt gjennom prosessen.

4.3 Makt, sannhet og rasjonalitet i planleggingen

Fungs (2006) rammeverk gir en god forståelse av ulike former for deltagelse og en redegjørelse for hvorfor en bør etterstrebe rettferdige, effektive og legitime planprosesser. Fungs (2006) modell kan forstås som en normativ og rasjonell medvirkningsmodell, med mål om å oppnå konsensus i planleggingen. For å få en forståelse av hvorfor det er en interessekonflikt mellom reinnæringa og vindkraftnæringa, er det nødvendig å se nærmere på maktdynamikken og den romlige og temporale konteksten til interessekonflikten.

Flyvbjerg (2004) argumenterer for at et alternativ til det rasjonelle rammeverket i samfunnet i dag, må være å forstå at makt er konstruert av sosiale relasjoner. Makten er ikke noe man må prøve å eliminere. Den er der og den er dynamisk. Innenfor de rammene som finnes i en vestlig planleggingskontekst kan man derfor si at makten utøves i et samspill mellom de ulike aktørene sine styrker, gjennom deres taktikk og gjennom ulike strategier (Flyvbjerg, 2004). Flyvbjerg (2004) er inspirert av maktteoriene til Nietzsche og Foucault samt Weber og Dahl (Flyvbjerg, 2004, s.293). Ut ifra disse teoriene har Flyvbjerg (2004, s. 293) laget sin egen maktanalyse med seks ulike analysepunkter. De seks ulike analysepunktene har jeg oversatt på norsk under.

- 1) Makt blir sett på som produktivt og positivt, og ikke kun begrensende og negativt
- 2) Makt blir sett på som et nett av allestedsnærværende forhold og ikke bare lokalisert i «sentre» og organisasjoner og institusjoner, eller som en enhet man kan «eie».

- 3) Maktbegrepet blir sett på som ultradynamisk. Makt er ikke kun noe man tilegner seg og har, det er også noe man kan tilegne seg om og om igjen. Man utøver makten i en konstant frem- og tilbake- bevegelse i en relasjon mellom styrker, taktikk og strategier innenfor rammene.
- 4) Kunnskap og makt, sannhet og makt samt rasjonalitet og makt er analytisk uatskillelige fra hverandre. Makt produserer kunnskap og kunnskap produserer makt.
- 5) Det sentrale er hvordan makten utøves og ikke bare hvem som har makt og hvorfor de har den. Fokuset er på prosess i tillegg til struktur.
- 6) Makt studeres med utgangspunkt i små spørsmål, «flat og empirisk» ikke bare, eller ikke primært, med utgangspunkt i de store spørsmålene (Foucault, 1982, s 217 i Flyvbjerg 2004, s. 293). En nøye analyse av maktdynamikken av spesifikke praktiser er hovedfokus (Flyvbjerg, 2004, s. 293).

I en vindkraftkontekst vil det ved hjelp av en forståelse av mulighetsrommet, være nyttig å videre analysere makt ut ifra punktene over, fordi det kan avdekke potensielle asymmetriske maktdynamikker i planprosessen. Særlig kan en analyse av kunnskap og makt, sannhet og makt og rasjonalitet av makt være interessant fordi det allerede i innledningen ble redegjort for at det er grunnlag for en potensiell interessekonflikt mellom vindkraftnæringa og reinnæringa. Allen (2011) hevder at den romlige fordelingen av makten kan argumenteres for å være både «her og der». Dermed kan makten verken være plassert i «sentre» eller som et «allestedsværende» abstrakt begrep. Makten er i dynamisk romlig bevegelse gjennom relasjonene mellom aktørene. Makten beveger seg derfor i samspill med menneskene som deltar i medvirkningsprosessene (Allen, 2011).

Ettersom makten produserer kunnskap, og kunnskap produserer makt kan man derfor si at sannheten produseres i former for begrensninger (Flyvbjerg, 2004). I en plankontekst er det viktig å forstå at planinstitusjoner består av kunnskapssystemer som representerer bestemte kunnskapstradisjoner (Pløger, 2013). Rammene for styring skapes gjennom hegemoniske kunnskapsparadigmer og tenkemåtene som dominerer planfeltet. I vindkraftplanleggingen legger man klare rammer for hvilken kunnskap som NVE skal vurdere i en kost nytte sammenheng for eller imot vindkraftverket som foreslås. Planlegging er også politikk fordi planlegging handler om hvilke planpolitiske maktposisjoner som etableres rundt planspørsmål (Pløger, 2013). For å forstå hvordan politikk former diskurser og hegemonier, skiller Mouffe (1999) mellom *det politiske* og *politikk*. *Det politiske* definerer hun som dimensjonen av motstand som er iboende i alle menneskesamfunn, der motstanden kan ta forskjellige former

og komme til syne i ulike sosiale relasjoner. *Politikk* definerer hun som samlingen av praksiser, diskurser og institusjoner som forsøker å etablere en viss orden, og organisere en menneskelig sameksistens i forhold som alltid vil være iboende konfliktfylt, fordi det er påvirket av «det politiske» (Mouffe, 1999. s.754. Min oversettelse). Med en slik definisjon, kan vi forstå en vindkraftpolitikk som iboende konfliktfylt og preget av motstand som kan ta forskjellige former og komme til syne i ulike sosiale relasjoner. Det fører oss videre til den siste delen av det teoretiske rammeverket til denne oppgaven, nemlig hvor vi vil med medvirkningen. Hva er målet med medvirkningen, og hvordan håndterer planinstitusjonene konflikt?

4.4 Mål for medvirkning i planlegging

Når vi snakker om medvirkning i planlegging er det viktig å spørre seg om hvilket formål det skal tjene. Det finnes flere teoretiske betraktninger for hva formålet for medvirkningen bør være. Arnstein (1969) sin deltagelsesmodell har hatt stor innflytelse på senere deltagelsesteorier. Hun argumenterer for at deltagelse er verdifull i den grad den *omfordeler* makt til de som ikke har det, slik at alle har muligheter for å bli hørt. Man kan også argumentere for at medvirkning er viktig for å få en så opplyst debatt som mulig ved å ha en bred offentlig medvirkning der borgerne får luftet sine meninger. På denne måten kan man skape et *konsensusdemokrati* også kaldt *deliberativt demokrati* Habermas (1984). Man kan også tenke seg at målet med medvirkning er å skape en god offentlig debatt der målet ikke er konsensus, men en opplyst debatt der det har vært mulig å få uttrykt nye ideer, og syn på saken. Dette kalles for *agonistisk demokrati* presentert av Mouffe (1999) og står i kontrast til Habermas sin teori, ved at hun mener at alle politiske debatter vil ha en iboende konflikt og at det er viktig at man åpner opp for et pluralistisk tankesett for å skape en åpen debatt, der man debatterer som motparter, ikke som fiender eller konkurrenter.

Man kan også tenke seg at økt grad av medvirkning, kan gi økt grad av kunnskap og innsikt i planleggingen og dermed bidra til bedre planer. Dette synet på medvirkning vil være basert på *en instrumentell planlegging* og dermed stå i kontrast til de teoriene ovenfor, der debatt og kommunikasjon er selve nøkkelen for å skape solidariske samfunn (Nyseth og Ringholm, 2018). Medvirkning i planprosessene argumenteres også for å ha en identitetsskapende styrke, ved at de som er aktivt med å medvirke kan få et større eierskap til planene som blir vedtatt (Healey, 1997). Det finnes med andre ord flere gode grunner til å ha en høy grad av medvirkning i planleggingen. Reindrifta har i tillegg spesielle hensyn og rettigheter som skal følges i

planprosessen i vindkraftsaker. I kap. 9 ønsker jeg å se nærmere på hvordan NVE definerer og praktiserer målet for reindriftas medvirkning i planprosessen.

Det er også mange utfordringer med medvirkning i planleggingen. I vindkraftprosessene kan man for eksempel spørre seg hvordan man kan nå ut til de rette aktørene og hvilke former for medvirkning som faktisk blir brukt, og med hvilken hensikt. Får man tak i reieneierne på riktig tidspunkt i planprosessen, og hvordan får reieneiere og andre aktører være med i medvirkningsprosessen? Hva kreves av reieneierne og Sametinget som er viktige aktører i planprosessen og hva kreves av vindkraftselskapene og NVE? Hvor mye reell makt har de ulike aktørene, og hva blir resultatet av medvirkningsprosessen (Nyseth og Ringholm, 2018, s. 260)?

I siste delkapittel vil jeg presentere to av de sentrale teoriene som prøver å definere målet med deltagelse. Den første kan anses å være den teoretiske skolen som setter *konsensus (deliberativt demokrati)* som mål for medvirkningen. Tilhørere av denne skolen er Habermas (1984), Healy (2006), Innes og Booher, (1999), Forrester (1999) og Fung (2006) som noen eksempler. Den andre retningen som de siste tiårene har fått mer og mer plass i den teoretiske diskusjonen er tilhengere av og planlegging som legger til grunn iboende *politisk motstand (agonisme)* i medvirkningen og dermed forkaster en medvirkningsteori som setter konsensus som mål for medvirkningen. Tilhengere av denne skolen er Mouffe (1999) og Hillier (2002) og Pløger (2013) som noen eksempler. En diskusjon av hvordan planmyndigheten NVE jobber med konflikthåndtering og mot konsensus i vindkraften er interessant fordi planmyndighetens målsetting for medvirkningen er avgjørende for holdningene aktørene har til medvirkningsprosessen. I siste kapittel i analysen (kap. 9) vil diskusjonen rundt den ontologiske og epistemologiske forståelsen av konflikt kunne bidra med å svare på problemstilling tre, som forsøker å svare på hvordan myndighetene kan legge til rette for en rettferdig, legitim og effektiv planprosess for de involverte aktørene.

4.4.1 Samarbeidene planlegging eller planlegging med strid?

I Norge har det som i mange andre vestlige land blitt mer og mer vanlig å legge til rette for medvirkning i planprosessene. Den *deliberative* planleggingsteorien vokste fram på slutten av 1990 tallet og står i kontrast til den *instrumentelle* planleggingen med et positivistisk vitenskapssyn som baserer seg på «objektive fakta» og rasjonell planlegging (Amdam, 2013). Den *deliberative* planteorien derimot argumenterer for at det ikke nødvendigvis finnes noen objektive fakta i planlegging og at det derfor er svært viktig med debatt og kommunikasjon for å komme frem til ulike sider av en sak (Healy, 2006). Hillier (2002) er også tilhenger av den

samarbeidende planleggingen, men hevder at målet for planleggingen ikke nødvendigvis er konsensus. Hun er inspirert av Mouffe (1999) sine teorier om *agonistisk* planlegging, som hevder at politikk er iboende konfliktfylt og at målet for planleggingen heller er å jobbe for å skape gode debattforum der det blir gode muligheter til å ta legitime beslutninger basert på hvem som argumenterer best. Her hevder Hillier (2002) at gjensidig respekt mellom aktørene er nødvendig. Om planleggingsprosessen etter kort tid ender i konsensus, kan det tyde på at noen stemmer ikke har blitt hørt, eller at det er en ujevn maktfordeling.

Patsy Healy (2006) er en av de fremste teoretikerne innen samarbeidende planlegging og argumenterer for at planleggingspraksiser trenger et bredt aktørperspektiv, der man jobber med planleggingen gjennom debatt og overbevisende argumentasjon. Hennes modell er forankret i Jürgen Habermas sin kommunikative vending (Habermas, 1984). Habermas sin teori går ut på å legge gode føringer for kommunikasjon som kan bidra til en mer tillitsfull og rettferdig prosess. Kravene Habermas stiller er at diskusjonene skal være frie for maktbruk, alle skal være redelige og ærlige og det skal ikke være skjulte maktstrategier fra involverte aktører. Det skal heller ikke være noen deltageravgrensning i diskusjonene og alle skal ha muligheter til å kunne fremme og drøfte ulike argumenter. Det skal kun være argumentene som har makt (Amdam og Veggeland, 2011, s. 176). Flyvbjerg (2002) er kritisk til Habermas sin kommunikative strategi og hevder den er høyst normativ og mangler forståelse for realpolitikk. Flyvbjerg argumenterer for at det finnes maktstrukturer som umuliggjør en kommunikasjon der alle har like muligheter til å delta og bli hørt. Han sier at istedenfor å strekke seg etter utopien til Habermas, bør man alltid være kritisk til hvordan deltagerprosesser blir utført, og alltid stille seg spørsmålene: Hvor skal vi med planleggingen? Hvem vinner på planene, hvem taper og med hvilke mekanismer av makt? Er utviklingen ønskelig og hva bør i så fall gjøres? (Flyvbjerg, 2002, s.356).

Mouffe (1999) hevder at det er svært vanskelig å komme til enighet gjennom debatt, og hvis man oppnår konsensus i planleggingen så må det ses på som midlertidig. Hun argumenterer for at dagens demokratimodell ikke tar inn over seg den iboende konflikten som ligger i politikk. Hun argumenterer for at sosial objektivitet er konstituert gjennom makthandlinger og at dette impliserer at enhver sosial objektivitet til syvende og sist er politisk, og at det derfor er nødvendig å få fram hva denne objektiviteten ikke inkluderer og hva som styrer objektivitetens grunntanke. Hun mener derfor at hegemonier er en konvergens mellom makt og objektivitet og at enhver politisk orden er uttrykk for et hegemoni. Istedenfor å rette fokus på hvordan medvirkningen i planprosesser kan bidra til å oppnå konsensus, bør derfor fokuset heller ligge

på å få aktørene til å anerkjenne hverandre som motparter, og ikke som fiender eller konkurrenter (Mouffe, 1999; Pløger 2013). For å få til dette er det viktig å forsøke å legitimere motparten. I konteksten av vindkraftkonflikten vil dette bety at vindkraftnæringa må se på reindrifta som en legitimert motpart og vise versa.

Pløger (2013) hevder at planinstitusjoner fremstiller ulike medvirkningsprosesser som antagonistiske. Antagonisme oppstår når motpartene opptrer i et fiendskap. Selv om planinstitusjoner anerkjenner iboende konfliktlinjer, mener Pløger (2013) at planinstitusjonene fortsetter å ensidig kjempe for konsensus-beslutninger. Konsensus kan ifølge Engberg (2002) nås eller tvinges gjennom ved partnerskap, kontrakter, administrative modeller eller en såkalt tautrekkingsmodell, der den som er sterkest og mest utholdende vinner dragkampen. Andre metoder kan ifølge Pløger (2013) være å problematisere enkelte aktørers legitimitet og ved å la enkelte grupper få representere sine egeninteresser, mens andre blir holdt utenfor. Mouffe (1999) mener at målet i planleggingen er å gå fra *antagonisme*, (en kamp mellom fiender) til *agonisme*, (en kamp mellom vennlige fiender). For å få til dette, må man skape en plattform eller et symbolsk rom, der motpartene blir ansett som legitimerte fiender (Mouffe, 1999).

En forståelse for debatten rundt selve målet for kommunikasjon, medvirkning og samhandling er sentral for å forstå hvilke utfordringer reindrifta og vindkraftaktørene møter på i planprosessen. Kan reineiere og vindkraftnæringen bli enige gjennom debatt? Eller vil det alltid være en konflikt til stede? Hvem vinner i så fall i planprosessen, og med hvilke former for makt?

5 Forskningsdesign og metode

I dette kapitlet vil en forklaring av forskningsdesignet som setter rammene for studien bli presentert. Den vitenskapsteoretiske forståelsen for studien vil også bli gjort rede for. Ettersom studiens problemstillinger har basis i verdibaserte vurderinger, vil jeg videre gjøre rede for min posisjonaltet relatert til studiens tema. Videre vil jeg presentere de ulike metodene som ligger til grunn for dataproduksjonen og utvalgsstrategien relatert til disse. Deretter vil jeg diskutere hvordan jeg har tolket og analysert dataene som utgjør grunnlaget for videre analyse. Så vil jeg diskutere kvaliteten på dataene jeg har brukt og hvordan forskningsdesignet har implikasjoner for studiens reliabilitet og validitet. Til slutt vil jeg forklare hvilke etiske refleksjoner jeg har gjort meg underveis i prosessen.

5.1 Forskningsdesign

Mitt forskningsdesign er en intensiv casestudie, preget av min vitenskapsteoretiske synsvinkel, valg av ulike metoder samt økonomiske og tidsbegrensede midler. Et forskningsdesign involverer forholdet mellom teori, metode og analyse som beskrevet av (Clifford, French & Valentine, 2010). Formen på mitt forskningsdesign involverer dermed de ulike valgene som jeg har gjort gjennom hele forskningsprosessen. Mine problemstillinger går ut på: 1) beskrive hvordan vindkraftnæringa og reinnæringa opplever medvirkningsprosessen i vindkraftsaker i Finnmark. 2) Identifisere praktiske og strukturelle utfordringer som reinnæringa vindkraftnæringa og NVE møter på i medvirkningsprosessen, og 3) svare på hvordan myndighetene kan legge til rette for medvirkningsprosesser som oppleves som legitime, effektive og rettferdige for de involverte aktørene.

Min vitenskapsteoretiske synsvinkel er inspirert av Flyvbjerg (2004) sin fronetiske planleggingsteori og metodologi, som argumenterer for at fronetiske planleggingsstudier kun kan ha kunnskap gjennom den konteksten studien operer under. Denne synsvinkelen vil jeg forklare i neste avsnitt. Studiens problemstilling ble formet høsten 2018, og dataproduksjonen ble hovedsakelig utført under feltarbeidet våren og høsten 2019. Kostnader til transport Bergen-Alta, samt kjøregodtgjørelse i forbindelse med intervjuer i Finnmark, ble dekket av instituttet. Studien har ikke hatt kostnader utover dette da jeg har bodd gratis hos venner mens jeg var på feltarbeid. Metodene som er brukt for å samle inn data er semistrukturerte- og ustrukturerte intervju, deltagende observasjon, befaringer på utbygde eller planlagte vindkraftlokasjoner i Finnmark, feltsamtaler og deltagelse på møter og konferanser. Det er de semistrukturerte og ustrukturerte intervjuene med de mest sentrale aktørene i medvirkningsprosessen, som har blitt

vektet mest i analysen. Utvalget har en overvekt av informanter fra reindriftsnæringa da det er en analyse av deres opplevelse av medvirkningsprosessen som har vært sentralt for problemstillingene jeg har valgt. Under presenteres en oversikt over de ulike metodene som har vært med i oppgaven. En videre diskusjon av de ulike metodene vil jeg presentere i kapittel 5.3

Tabell 6 Oversikt over ulike metoder som har blitt brukt, når de har blitt brukt, hva slags data metoden har bidratt med, hvorfor jeg har valgt metoden og hvilke svakheter metoden har for videre analyse.

Metoder	Dato	Data	Bakgrunn for valg	Svakheter
Deltagende observasjon	29.03.18 21-29.04.19 22-24.09.19 30.09.19- 03.10.19	Deltagende observasjon hos en reindriftsfamilie gjennom vinter, vår og høst.	Forstå kompleksiteten i reindrifta, tenkemåter og bakgrunn for holdninger.	Vurdering av gyldighet, forskerens innvirkning. Vurdering av forskerens posisjonaltet.
Observasjon	27.08.19	Observasjon av strategimøte med reindrifta etter konsultasjonsmøte mellom NVE og reindrifta i vindkraftprosessen på Øyfjellet i Vefsen kommune i Nordland	Oppportunistisk valg, med ønske om en dypere innsikt.	Vurdering av gyldighet.
Befaring	11.09.19	Befaring på vindkraftanlegg	Forstå landskapet og størrelsesforholdene for et vindkraftanlegg, få et bilde av vindkraftens betydning for stedet.	Vurdering av gyldighet og overførbarhet til andre prosjekter.
Feltsamtaler	April- mai 2019 September- oktober 2019	Uformelle samtaler med reindrifta og vindkraftnæringa og enkelte i forvaltningen.	Skape relasjoner, få økt kunnskap, få en dypere innsikt. Få informasjon som ikke egner seg i et formelt intervju.	Etiske hensyn.
Semi-strukturerte Og ustrukturerte intervju	April-mai 2019 September- oktober 2019	12 semi-strukturerte og ustrukturerte intervjuer med ulike aktører i prosessen. En informant fra NVE, fem i reindrifta, to vindkraftselskaper, FeFo, to fra Sametinget, og en fra Protect Sapmi	Undersøke informantenes holdninger og tanker om ulike utfordringer som oppstår underveis i prosessen. Forstå relasjonene mellom de ulike aktørene, og hvordan prosessen oppleves i praksis.	Forskerens posisjonaltet og innvirkning i produksjon av data. Tolkning og kategorisering av data
Seminarer, konferanse.	Vår 2019- Vinter 2020	Passiv deltager i seminarer og konferanse.	Oppportunistisk datainnsamling for å få mer informasjon.	Vanskelig å systematisk analysere, tolkning og kategorisering
Workshop	15.10.19	Aktiv deltager i samhandling med forvaltning, myndigheter, reinnæringa og forskere på workshop om vindkraft og reindrift i Tromsø	Workshopen ble valgt som metode for å kunne samprodusere og analysere data i samarbeid med andre med interesse for samme tema	Forskerens innvirkning på datainnsamlingen

Sekundærdata	Høst 2018- vår 2020	Rapporter, saksdokumenter og utredninger fra NVE, Sameting, Forvaltningen	Undersøke mål, mening og språk i dokumentene.	Lett å over- analysere tekst og språk.
---------------------	------------------------	---	---	--

5.1.1 Casestudie av vindkraftprosessene i Finnmark

Jeg har valgt casestudie som metodologisk rammeverk for å kunne forstå og analysere sakskomplekset i medvirkningsprosessene med reindrifta i vindkraftprosjekter i Finnmark. Prosessen er preget av holdninger, maktdynamikker og dynamiske mulighetsrom. Casestudier anses for å være særlig nyttige når samfunnsfenomenet og konteksten er noe uklar (Yin, 1981). Min casestudie er en intensiv studie av ulike vindkraftprosesser i Finnmark og er dermed det metodologiske rammeverket som former forskningsdesignet (Clifford, French & Valentine, 2010). Casestudien kan anses som en syntetisk analyse av vindkraftprosessen, ved at jeg undersøker sammenhenger og ulikheter i fem ulike vindkraftprosesser som involverer reindrifta i Finnmark (Se kap.1.2 for oversikt i kart). Casestudien er syntetisk ved at den sammenstiller hovedtrekkene i medvirkningsprosessene både før under og etter søknadsprosessen i de ulike vindkraftsakene. Det er dermed ikke gjennomført en systematisk analyse av hvert enkelt vindkraftprosjekt. Empirien som presenteres baserer seg derfor på hovedtrekkene i de ulike fenomenene, i de enkelte prosessene, som har betydning for studiens problemstillinger.

Da jeg bestemte meg for oppgaven i 2018 var jeg ikke sikker på hvordan jeg skulle avgrense casestudien. Jeg visste ikke hvor mange aktører jeg ville inkludere, og hvor mange vindkraftprosesser jeg ville ta for meg. På grunn av tid og ressurser bestemte jeg meg for å avgrense oppgaven til å kun å sette søkelys på reineiere som den medvirkende part i vindkraftprosessen. Dette var på bakgrunn av at jeg ønsket å gå i dybden på en næring, som i tillegg er ekstra interessant med tanke på de folkerettslige forpliktelsene staten har for å sørge for en bærekraftig reindrift, sett opp mot samtidens behov for fornybar energi. En nomadisk situasjon, språk og kulturelle ulikheter er også med å forme opplevelsen av medvirkningsprosessen, og kan bidra til at prosessen blir nokså kompleks. Ved å kun sette søkelys på en aktør i prosessen åpnet også muligheten seg for å kunne sammenligne flere prosesser opp mot hverandre ettersom det å spisse inn oppgaven, ga mer tid og ressurser til å gå i dybden av medvirkningen mellom reindrifta, vindkraftnæringen og myndighetene.

Å generalisere ut ifra en casestudie.

Case studie som forskningsstrategi har vært noe omdiskutert, der mye av kritikken går ut på hvorvidt casestudier anses for å være generaliserbare (Flyvbjerg, 2006). Det er en vanlig oppfatning at forskningen skal bidra til å utvikle ny teori og være overførbar. Det er i midlertidig

ikke alle som er enig i denne oppfatningen. Problemet med å generalisere forskningsresultatene fra en casestudie, er at casestudier som oftest er kontekst spesifikke.

I min casestudie er situasjonen kontekstspesifikk ved at landskapet, grad av reineiere, kultur, demografi, vindkraftmuligheter og bestemte lovverk er spesielt og unikt for Finnmark. De ulike vindkraftprosessene i seg selv er også unike i den grad de er en del av en tidsspesifikk og romspesifikk kontekst. Når man snakker om generalisering av casestudier dreier det seg oftest om en analytisk generalisering (Hay, 2010).

Ifølge Lincoln og Guba (2002), er det mer vanlig å bruke begrepet overførbarhet blant forskere som bruker kvalitative undersøkelser. Både generalisering og overførbarhet viser til i hvilken grad en casestudie også gjelder for andre lignende hendelser og fenomener (Baxter, 2010). Graden av overførbarhet i min analyse av vindkraftprosessene avhenger av graden av ekstern validitet. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 5.5. Thomas Gary (2010), mener at målet med case studier er å bidra med fronesis heller en teoriutvikling, og at dette gjøres best med en abduktiv forskningstilnærming, der man triangulerer mellom tidligere forskning og ny empiri for å foreta en slutning til beste forklaring. Man kan med andre ord si at man foretar en kvalifisert gjetning av svaret på problemstillingen. For å gjøre dette må man hele tiden veksle mellom induksjon (innsamling av data gjennom observasjon) og deduksjon (bevisføring gjennom gitte premisser) for å kunne øke innsikten på gitt problemstilling (Gary, 2010). Forskjellen på fronesis og teoriutvikling er at målet med fronesis er å opparbeide seg en intellektuell kompetanse gjennom visdom som man får gjennom erfaring, samt skjønnsmessige vurderinger som man opparbeider seg gjennom erfaring over tid (Flyvbjerg, 2004).

Målet for den første problemstillingen er å prøve å tolke logikken og bak de ulike opplevelsene av vindkraftprosessene, snarere enn å gi et klart svar på hvem som har rett i sitt verdenssyn. Med andre ord kan man si at i stedet for å finne eksakte kausale sammenhenger, er målet med den første problemstillingen å finne intensjonsforklaringer (Aase og Fossåskaret, 2014). Ved å gi reineiere og vindkraftselskapene sin intensjon en mening, kan leseren forstå handlingspremissene til begge aktørene i vindkraftprosessene.

Den andre problemstillingen baserer seg på den første problemstillingen og vil med hjelp av intensjonsforklaringene, prøve å identifisere ulike praktiske og strukturelle utfordringer som vindkraftselskapene, NVE og reindrifta møter på i vindkraftprosessene. For å finne ut av dette vil de empiriske dataene jeg får tolkes slik at jeg kan peke ut noen hovedutfordringer som preger flere av vindkraftsakene.

Den siste problemstillingen spør hvordan myndighetene kan sørge for en effektiv, legitim og rettferdig prosess for de involverte aktørene og baserer seg derfor på et verdigrunnlag. Min skjønnsmessige vurdering og opparbeiding av intellektuell kompetanse gjennom erfaring over tid, vil være førende for hvordan jeg definerer implikasjonene for hva som anses som rettferdig nok, legitimt nok, og effektivt nok i planprosessen. Definisjonen av disse tre verdivurderingene har jeg presentert i innledningen til denne oppgaven, og i teorikapittelet.

Likevel er det også et mål for oppgaven å teste eksisterende teorier om planlegging og medvirkning, for å vurdere hvorvidt disse teoriene passer inn i den konteksten jeg studerer. Jeg vil derfor argumentere for at diskusjonskapittelet der problemstilling nummer tre diskuteres inngående, også har som mål å teste teoriene jeg presenterte i forrige kapittel, opp mot fenomenet jeg studerer.

5.1.2 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt

Selve grunnlaget for oppgaven baserer seg på forfatterens vitenskapsteoretiske utgangspunkt. For å kunne vite hvordan man skal tolke og analysere dataene man produserer er det viktig å ha stilt seg selv spørsmålet: Hvilken type kunnskap er det mulig å skaffe til veie om det temaet som skal studeres? Valg av metoder og forskningsdesign avhenger derfor av hvilket ontologisk og epistemologiske grunnlag studien baserer seg. For å svare på problemstillingene i denne studien kan man ikke komme utenom det faktum at studien er preget av konteksten til hvert enkelt vindkraftprosjekt. For å kunne gi kunnskap om hvordan prosessen oppleves hos de ulike aktørene er det derfor viktig å se på den historiske og geografiske konteksten til vindkraftprosessene samt undersøke og analysere maktdynamikkene mellom aktørene.

Avslutningsvis ønsker studien å bidra med forslag til forbedringer i planprosessen. For å gjøre dette må man kunne si noe om hvor vi er på vei, om det er ønskelig og deretter diskutere hva som eventuelt kan gjøres bedre. Studien forsøke verken å diskutere dette med utgangspunkt i fundamentale sannheter, ei heller som relativistiske sannheter, men legger grunnlaget for kunnskapen i en kontekstspesifikk verdivurdering (Flyvbjerg, 2004). For å forstå hvordan holdningene til vindkraft formes ut ifra ulike rasjonelle forståelser, må vi derfor undersøke hvilken kontekst konflikten er satt i. Grunnlaget for holdningene kan argumenteres for å være sanne for de ulike respektive aktørene og sånn sett kan man si at kunnskapen i prosessen er relativ ut ifra hvem man spør. Om man videre analyserer maktdynamikken i prosessen, og historien til lignende prosesser tilbake i tid, i tillegg til den geografiske konteksten, kan man argumentere for at kunnskap om holdningene, utfordringene og mulighetene i

vindkraftprosesser må undersøkes gitt den konteksten prosessen er satt i. Derfor hevder Flyvbjerg (2004) at det epistemologiske utgangspunktet for en som forsker på planprosesser og maktdynamikk må være det han definerer som kontekstualisme.

5.2 Posisjonalitet

Samfunnsvitenskapelig forskning med kvalitative metoder vil alltid være påvirket av forskeren sin posisjonalitet. Med dette menes det forskeren sin historiske, politiske, kulturelle og geografiske kontekst for å nevne noen parametere (Mullings, 1999). Vi er geografiske vesener. Vi er født inn i en stedsbestemt kontekst der stedet og omgivelsene som er rundt oss er med på å forme den vi er. Jeg har vokst opp på Østlandet litt utenfor Oslo, med to ingeniører som foreldre. Gjennom oppveksten har teknologi og prosjektledelse og planprosesser vært et sentralt tema. Jeg har også vært interessert i vindkraft siden 2008 da jeg meldte meg inn i natur og ungdom og fort ble svært frustrert over at vi ikke bygde mer vindkraft i Norge med tanke på global oppvarming og behovet for fornybar energiproduksjon.

I senere tid har jeg tilegnet meg mer kunnskap om ulike potensielle negative konsekvenser av vindkraft. Dette har ført til at jeg har innsett av vindkraften potensielt kan komme i konflikt med andre verdier som jeg setter høyt, slik som naturmangfold, villmark og nå i senere tid også reindrift og annet dyrehold i utmark. Kunnskapen om reindriften har i motsetning til vindkraften vært et nytt felt for min del, og det nærmeste jeg kommer tidligere erfaring med den typen drift er nok gjennom småbruksdrift og dyrehold med sau hos morfar i Nord- Norge. Denne bakgrunnen beskriver hvilken status jeg har i det jeg begynner feltarbeidet (Aase og Fossaskaret, 2014). Hvem jeg velger å presentere meg som varierer ut ifra hvilken rolleforståelse jeg har. For å åpne opp det posisjonelle mulighetsrommet er det nyttig å tilpasse sin egen rolle som forsker ut ifra informantenes status, fordi det kan gi informantene tillit under intervjuer og ute i feltet (Aase og Fossaskaret, 2014).

Feltarbeidet har gjennom en deltagende observasjon gitt en ny og viktig innsikt i reindriften og den samiske kultur. Den samme type innsikt har jeg ikke fått gjennom turen til ett av vindkraftanleggene jeg befarte og i møte med vindkraftnæringen. Jeg har også flere intervjuer med reindriften enn med vindkraftselskapene og overvekten av intervjuene med reindriften kan derfor ha ført til at jeg har en større kunnskap om deres rasjonelle forståelser av prosessen enn det jeg har for vindkraftnæringen.

Å være en ung kvinne fra Sør-Norge har under feltarbeidet hatt sine fordeler og ulemper. Det har vært en fordel fordi jeg har kunne se på prosessen gjennom nye briller, og ved at jeg ikke har personlig tilknytning til verken vindkraft og reindrift har jeg fått tillit fra begge parter. En ulempe er at jeg til tider har blitt tatt for å være en typisk søring som ikke vet nok om forholdene i Finnmark. Dette kan ha ført til at jeg har blitt mottatt med noe skepsis, eller at informantene har et ønske om å «over»-forklare hvordan forholdene i nord påvirker prosessen. Det har også vært en utfordring at jeg ikke snakker samisk. Under deler av feltarbeidet har jeg opplevd å ikke forstå alt som har blitt sagt på møter, i drifta og over en kaffekopp i gruppesamtaler med reineiere. Likevel har de fleste vært flinke til å oversette på norsk, lære bort uttrykk på samisk, og være behjelpelige når jeg har bedt om å få ting oversatt.

5.3 Datainnsamlingsstrategi og forberedelse til feltarbeid

Som vordende geograf er jeg opptatt av å få til en god triangulering av både metodene som har blitt benyttet og dataene som har blitt produsert. Oppgaven forutsetter imidlertid at man har valgt teori som går godt i lag med datamateriale og vise versa.

De ulike metodene for datainnsamling består av feltsamtaler, deltagende observasjon, ikke deltagende observasjon, befaringer, semistrukturerte og ustrukturerte intervju, møter, konferanser, workshops og sekundærdata.

Ved å benytte meg av ulike metoder og data, kan trianguleringen mellom disse i analysedelen og diskusjonsdelen, bidra til en større innsikt og forståelse for konteksten fenomenet rommer. Før jeg gjengir metodene og hvilke muligheter og implikasjoner disse hadde for å analysere problemstillingen til denne studien, vil jeg kort presentere hvordan jeg forberedte meg til feltarbeidet og hvilken utvalgsstrategi jeg benyttet meg av for å skaffe informanter.

Høsten 2018 leverte jeg en prosjektbeskrivelse av hva studien skulle handle om, og hvordan jeg skulle samle inn data. Det var i denne perioden jeg foretok et litteratursøk for å få oversikt over hvilken forskning som var gjort på tema og hvordan saksgangen og forvaltningen i vindkraftsaker foregikk. Det var også på denne tiden at jeg bestemte meg for problemstillingen. Ordlyden i problemstillingen har endret seg noe, men målet for studien har stort sett vært den samme gjennom hele prosessen. Med utgangspunkt i problemstillingen gjorde jeg et strategisk utvalg. Jeg ville ha 4-5 representanter fra reindriften som alle hadde erfaring med vindkraft og jeg ville snakke med 2-4 vindkraftselskap. Jeg var også avhengig av å få snakket med NVE som er planmyndigheten i vindkraftsaker. I tillegg ville jeg snakke med Sametinget og NRL og

Fylkeskommunen som alle representerer reindrifta på ulike vis. NRL har jeg ikke hatt et dyptgående intervju med, men jeg har hatt feltsamtaler med en som representerer NRL og jeg har hatt lengre diskusjoner med en tidligere leder av NRL om vindkraft og reindrift. Jeg ønsket i utgangspunktet også å inkludere kommunen, da de har egnene medvirkningsprosesser med reindrifta gjennom arealplan og dispensasjonssaker som krever høring i vindkraftprosesser. Jeg hadde i starten av feltarbeidet to intervjuer med to ulike kommuner der en av kommunene hadde vindkraft og den andre hadde hatt planer om vindkraft. Underveis i prosessen så jeg at det ble for omfattende å også studere kommunen sin egne medvirkningsprosess i slike saker, og disse informantene er derfor i liten grad en del av datamaterialet.

Etter å ha bestemt meg for hvilke informanter som jeg ville intervjuer, lagde jeg intervjuguiden som ligger vedlagt (vedlegg 1) Intervjuguiden har flere temaer og er tilpasset utvalget. Spørsmålene omhandler holdninger til vindkraft og vindkraftprosessen, om forståelsen og vurderingen av de samiske rettighetene, om kunnskapsgrunnlaget, om tillit samt effektiviteten i saksprosessen som noen eksempler. Utvalgsstrategi, intervjuguide og en intervjuforespørsel om å delta i studien ble sendt inn for evaluering av Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) og fikk godkjenning den 17 april 2019.

Feltarbeidet mitt startet den 21 april 2019. Før jeg startet intervjuprosessen var jeg klar på at jeg ville sette meg mer inn i reindrifta. Jeg ble derfor med en reindriftsfamilie på vårflyttingen av reinen fra Finnmarksvidda og ut mot kysten i en ukes tid. Dette gjorde jeg fordi litteraturstudien min tilsa at det var nødvendig å ha kunnskap om hvordan reindrifta fungerer i praksis for å forstå interessekonflikten i vindkraftsaker. Jeg ville også komme nærmere inn på det kulturelle aspektet av hva reindrifta betyr for den samiske kulturen og tenkte at det får jeg kun ved å tilbringe tid med reindrifta. Feltarbeidet på våren resulterte i flere feltsamtaler med reieiere som hadde vært involvert i vindkraftprosjekter gjennom også ulike jobber i forvaltning, forskning og politikk. Ingen av intervjuene ble utført i den første feltperioden våren 2019 i Finnmark, men jeg fikk etter litt planlegging intervjuet NVE når jeg kom til Oslo etter feltarbeidet. Dette var tidlig i prosessen, så spørsmålene var generelle, men en oppfølgingsamtale og e-post korrespondanse ble utført i ettertid.

Høsten 2019 var startet feltarbeidet med observasjon av strategimøte med reindrifta i etterkant av et konsultasjonsmøte på et vindkraftprosjekt i Nordland kommune den 28 august, med et påfølgende folkemøte om vindkraft i kommunen. Dette ble jeg tipset om av en i kontaktnettverket mitt og det var et opportunistisk valg ettersom jeg allerede var på vei nordover med tog og buss. Deretter dro jeg på feltarbeid i Finnmark fra 3 september – 15 oktober. I dette

tidsrommet intervjuet jeg fire aktører i reindrifta, to vindkraftselskaper, en fra FeFo og en fra Sametinget. Jeg var også på befaring på Raggovidda vindpark i Berlevåg, og jeg var på befaring i et av reinbeitedistriktene der det hadde blitt søkt om vindkraft, men som ikke fikk konsesjon på grunn av fugleliv og reindrift. I tillegg var jeg med på høstsamling, vaksinerings og slakting med samme reindriftsfamilie som våren 2019. Jeg var også på et seminar og en workshop med vindkraft og reindrift som tema den 15 oktober i Tromsø.

De siste intervjuene med reindrifta, Sametinget og Protect Sapmi ble utført våren 2020 over skype. Informantene som er med i studien er hovedsakelig en del av en strategisk utvelgelse, men enkelte informanter er også en del av snøballmetoden. Øvrige konferanser, møter og seminarer har også blitt valgt på bakgrunn av et opportunistisk valg av å få mer informasjon. Likevel har det vært relevant for en dypere forståelse av problemstillingene. Videre følger en mer inngående forklaring av de ulike metodene, og hvilke fordeler og implikasjoner de har for å kunne svare på problemstillingen.

5.3.1 Feltsamtaler, deltagende observasjon og befaring

I følge Flyvbjerg (2004) vil en fronetisk planleggingsmetodologi ha som mål å stille de små spørsmålene, legge merke til detaljene som kan ha betydning i planleggingen og fokusere på å gi en «tykk beskrivelse» av prosessen. Flyvbjerg (2004) poengterer også viktigheten av å undersøke hvordan planprosesser fungerer i praksis, og argumenterer for at man må forsøke å avdekke hvorvidt de teoretiske planprosedyrene stemmer overens med praksis, ved å sette søkelys på realpolitikken i planprosessene. Ved å kun bruke intervjuer med en tidsramme på en time, blir dette vanskelig. Dette er fordi informantene ofte snakket mer generelt om prosesser og hvordan ting skal eller bør være, snarere enn å fortelle i detalj hva som faktisk har skjedd. I tillegg kan det være forskjell på hva informanten sier og hva som skjer i praksis. Derfor har feltsamtaler, deltagende observasjoner og befaring vært nyttig for å kunne avdekke informasjon som det ikke snakkes om i en intervjusammenheng.

Feltsamtaler

Et viktig element i datainnsamlingen min har vært feltsamtaler. Feltsamtaler er ikke avtalte intervjuer, og kan ofte gi svar på spørsmål man ikke har stilt (Aase & Fossåskaret, 2014). I den dagligdagse praten ute i felt er forskeren en like aktiv deltager som informanten, og i denne hverdagspraten kan det ligge verdifull informasjon. Mange av aspektene rundt medvirkning mellom de ulike aktørene har jeg fått gjennom den uformelle samtalen, der flere av informantene også tydelig har gitt uttrykk for hva den egentlige utfordringen dreier seg om, der

informanten har delt i fortrolighet et aspekt av problemstillingen som ingen trolig ville tatt opp i et formelt intervju. Feltsamtalene ble utført i perioden mellom april-mai 2019 og september-oktober 2019. Feltsamtalene har vært i forbindelse med kulturarrangementer, før og etter workshopen i Tromsø og før og etter andre møter og foredrag, på fjellet i forbindelse med reindriftsarbeidet, eller på lunsjrommet hos driftsoperatører og teknikere under vindkraftbefaring høsten 2019.

Gjennom feltsamtalene har det blitt lettere å kunne forklare formålet med oppgaven og det har gitt meg mulighet til å bygge tillit hos informantene. Flere av informantene har underveis i feltpraten innrømmet at de først hadde trodd jeg var en «søring» uten forståelse for forholdene nordpå og videre uttrykt at de har endret oppfatning etter at vi ble litt bedre kjent. Deretter har det vært flere eksempler på feltsamtaler som har startet på denne måten:

«De du snakker med forteller deg sikkert dette og dette, men sannheten er egentlig dette...» (Reineier).

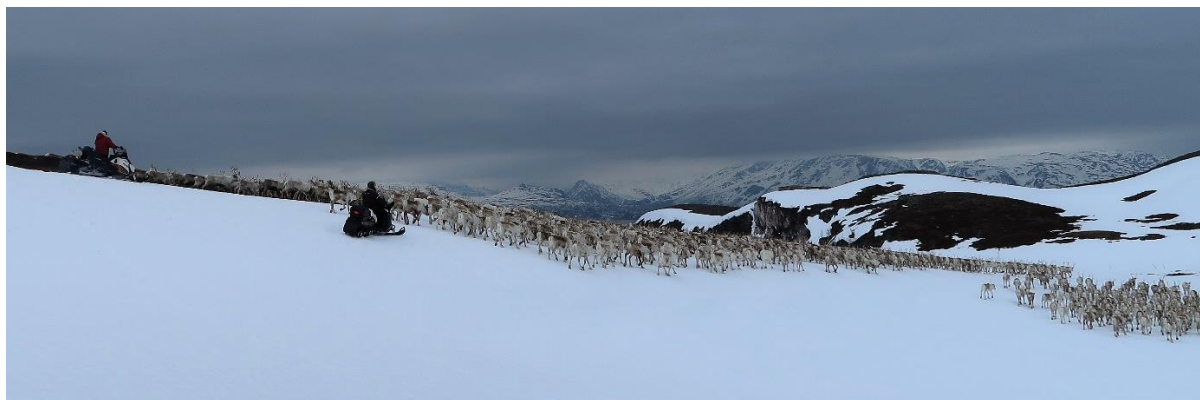
Slike utsagn kan være svært interessante, men de har etiske implikasjoner og lar seg sjeldent gjenfortelle i offentlige studier, fordi man er nødt til å beholde anonymitet og fordi det som påstås kanskje ikke bare gir et bilde av en side av prosessen.

Som tidligere forskere har argumentert for, er det behov for mer kunnskap om reindriftras behov i arealplanlegging (Johnsen, 2016a; Nygard, 2016). For å få en bedre forståelse for reindriftras behov tok jeg derfor kontakt med en reineier jeg ble litt kjent med når jeg gikk over Finnmarksvidda høsten 2018. Han og familien ville gjerne ha meg med på reinflytting. Før under og etter praksisen i reindriftra ble jeg bedre kjent med andre reindriftsutøvere som jeg tilbrakte tid med i uformelle settinger. Her kom jeg i kontakt med reineiere med mye kunnskap om vindkraft og reindrift. Disse uformelle samtalene var veldig nyttige, fordi jeg ble presentert for flere forslag på hva som var de faktiske grunnene til at vindkraftprosessene ble som de ble.

Deltagende observasjon

Jeg var som nevnt heldig å bli kjent med en familie som driver med rein i Finnmark i 2018. Denne familien har tatt meg med i reindriftra både vinter, vår og høst. Vinteren 2018 i april måned var jeg med på en vanlig arbeidsøkt der vi samlet reinen innenfor beiteområdet. Våren 2019 var jeg med en uke fra 21-29 april der jeg møtte reindriftra midt på vidda og ble med siste del av flyttingen (en strekning på over 80 km), helt over til øya der reinen går på sommerbeite. Høsten 2019 var jeg med på samling av rein 22-24 september og på vaksinerings, slakting og pramming (få reinen over på båt, tilbake til fastlandet) mellom 30 september til 2 oktober.

Til sammen har jeg fått et innblikk i deler av reindriftsåret. Jeg har vært med på samling av rein på vinterbeite, vårflytting med skuter, kastring, merking, pramming, høstsamling til fots og på ATV, slakting og vaksinerings. Jeg har fått tilbringe mange timer i gumpien (campingvogn på meier), gammen og på hytter sammen med reineiere og deres familier. Gjennom «praksisen» i reindriften har jeg også fått litt kontakter videre som har vært nyttig for å finne informanter til intervjuer.



Bilde 4 Vårflytting feltarbeid 27. april 2019 (Tatt av forfatter)

Det å ha kunnskap om hva reindrift innebærer og få være med å kjenne på kroppen hvordan en arbeidsdag i reindriften er, har vært veldig nyttig. At man som forsker selv har kunnskap om reindriftnæringen, er etter min erfaring også avgjørende for å benytte analysemodeller om hvordan mulighetsrommet påvirkes av ulike forståelser for hva reindrift er og betyr i en større sammenheng. Å være ute i felt bidro til at jeg fikk flere ideer til nye intervju spørsmål. Et eksempel på dette er at etter at jeg hadde deltatt på vårflyttingen begynte å tenke på hvilken utfordring det må være å jobbe med rein på fulltid, samtidig som man skal følge en planprosess der prosessen ofte kommuniseres gjennom e-post. Selv opplevde jeg det praktiske arbeidet som så intensivt, at jeg selv erfarte at jeg slet med å omstille meg til hverdagslivet med sjekk av epost, forberedelser til intervju og lesing av teori i mange dager etter av jeg kom hjem fra vårflyttingen. Dette var fordi jeg var utslått etter flere døgn med kun et par timer søvn og jeg var sliten i muskler og kroppen etter mange dager med hardt arbeid. Jeg føler en ydmykhet og takknemmelighet for alt jeg har fått lov til å lære om reindriften. Det er en fasinende livsstil, som jeg har stor respekt for. Familien jeg har fått være med i reindriften har ikke hatt noen vindkraftprosjekter i sitt reinbeitedistrikt, og er heller ikke en del av datamaterialet når det kommer til intervjuer. Det har likevel vært viktig for å forstå hva reindriftnæringa er i praksis, og hva den betyr for både den samiske kulturen, språket og samfunnet som sådan.

Befaring

Når det gjelder observasjoner knyttet til vindkraftindustrien, har den vært noe mindre omfattende, og kan snarere betraktes som uformelle befaringer heller enn en strukturert data observasjonsplan. Jeg var i forkant av datainnsamlingen veldig interessert i å høre hvordan vindkraftutbyggerne tenkte om vindkraftsatsningen, og hvilke positive og negative ringvirkninger en økt satsning kunne bidra til. I løpet av feltarbeidet har jeg vært på befaring på et vindkraftanlegg der jeg har snakket med montører, driftsteknikere, en driftsleder og prosjektleder av kraftselskapet. Jeg har fått være med inn i vindmøllene for å lære mer om det tekniske, og fått omvisning på et anlegg som er i drift. Dette har vært nyttig for å få et overblikk over landskapet, samt gjøre meg tanker om hvordan et vindkraftanlegg kan påvirke reinnæringa. Befaringen har gitt en utvidet forståelse for hvordan ulik topografi og lokale forhold spiller inn i prosessene for og imot vindkraft, fordi anlegget jeg besøkte har en ganske annerledes topografi enn mange andre vindkraftprosjekter. Det var også nyttig å få snakke med noen som jobber med vindkraft i ulike deler av prosessen og forstå mer om hvordan de argumenterer for egen næring.



Bilde 5. Gjengitt med tillatelse. Befaring på Raggovidda vindpark 11.09.2019 (Bilde tatt av Øyvind Friskila.)

Feltdagboken

Underveis mens jeg har vært i felt, har jeg forsøkt å skrive feltdagbok. I den har jeg skrevet litt om hvordan dagen i felt har vært, kommentarer og innspill, oppdagelser eller nye hypoteser og nye tips til hvem jeg bør kontakte videre. Utfordringen med å skrive feltdagbok er at enkelte av dagene ble veldig lange, der mange inntrykk skulle prosesseres etter en full dag ute på fjellet, eller etter fem timer i bil fra ett intervju til ett annet. Det ble derfor ofte korte notater, noe som har ført til at enkelte oppdagelser, kommentarer fra informanter eller nye ideer aldri ble skrevet

ned på papir. Dette kan ha ført til at noen detaljer som kunne vært viktig for analysen ikke har kommet med, fordi det er begrenset hvor mye man husker av feltarbeidet uten notater.

5.3.2 Semistrukturerte og ustrukturerte intervjuer

Datamaterialet består av til sammen 12 semi-strukturerte og ustrukturerte intervjuer. Disse har blitt utført i tidsrommet mars-april og september-oktober 2019 (Se tabell 7). Informantene har blitt kontaktet over telefon, og i noen tilfeller over e-post eller sms, der jeg har forklart formålet med oppgaven, samt forklart hva det innebærer å være en informant og hvilke rettigheter informanten har. Denne informasjonen har også blitt sendt på e-post med vedlegg til intervjuforespørselen som er et krav fra NSD. Informantene har skrevet under på denne (Vedlegg 2).

Jeg har valgt å anonymisere informantene da det er få aktører involvert i prosessen og enkelte av prosessene kan argumenteres for å ha vært konfliktfylte. For å holde på anonymiteten har jeg også valgt å ikke fortelle hvilke vindkraftverk jeg diskuterer i analysedelen. Jeg har isteden forsøkt å si noe om mine funn av ulike opplevelser i ulike prosesser og hvilke faktorer som har vært positive og negative for medvirkningsprosessen. Dette kan gjøre at det for leseren blir utfordrende å systematisk vurdere de ulike vindkraftprosessene jeg har undersøkt. Men formålet med oppgaven er ikke å avdekke hvilken prosess som har vært bedre enn den andre, men å se på felles utfordringer og muligheter i prosessene mer generelt. Ved å analysere mer konkret om hvordan stedets betydning spiller inn i den enkelte prosess kunne leseren forstått konteksten til hver enkelt prosess på en bedre måte, men dette kan bidra til å svekke anonymiteten til informantene og har derfor av etiske hensyn ikke vært en del av analysen.

Av de intervjuene som har vært semistrukturerte intervju ble det laget en intervjuguide på forhånd. Intervjuguiden har blitt fulgt, men det har også blitt åpnet opp for oppfølgingsspørsmål underveis (Vedlegg 1). Det har blitt tatt opp lyd i intervjuer der det har føles som naturlig og informanten har samtykket, dette har kun vært på halvparten av intervjuene, da flere av intervjuene har vært på fjellet eller hjemme i stua til informanten. I de to sistnevnte som kan karakteriseres som uformelle settinger, har jeg følt det unaturlig å bruke lydopptaker. Av de intervjuene der jeg ikke har tatt opp lyd, har jeg både notert underveis, samt finskrevet litt ekstra etter intervjuet.

De øvrige av intervjuene har hatt en uformell form der jeg har hatt intervjuguiden foran meg, men likevel har valgt å la praten gå naturlig, og valgt å fokusere på de temaene som har interessert informanten mest. Det har vært viktig å la informantene få svare så utfyllende som

mulig. Spørsmålene som har vært stilt har vært åpne og nøytrale, men fulgt opp med spørsmål om informantene går inn på temaer som er interessante. Jeg har også ofte bedt informantene om å utdype hva de mener om noe ble formulert på en uklar måte. Mot slutten har jeg stilt et par kritiske spørsmål hvis det har følt riktig, slik som anbefalt av Longhurst (2003). Spørsmålene jeg har stilt har også endret seg noe fra intervju til intervju. Jeg har oppdaget nye aspekter ved medvirkningsprosessene og deretter lest meg opp på teoretiske konsepter som jeg har tatt med videre i neste intervju.

Intervjuene med vindkraftselskapene og NVE og FeFo har foregått på deres kontor. Intervjuene med reineiere har foregått hjemme hos dem, på fjellet eller på hytter. Et intervju har foregått i forbindelse med en konferanse, til avtalt tid. Tre av intervjuene har foregått over Skype.

Tabell 7 Intervjuer i forbindelse med feltarbeid

Type informant	Type intervju	Tidsbruk	Dato
NVE Vindkraftkonsesjon (med oppfølgingse-post og samtale)	Semistrukturert intervju (Lydopptak)	60 min (Oppfølgingssamtale 20 min)	26.03.19 (20.04.20)
Vindkraftselskap	Semistrukturert intervju (Lydopptak)	60 min	27.09.19
Vindkraftselskap	Semistrukturert intervju (Lydopptak)	60 min	12.09.19
FeFo	Semistrukturert intervju (Notater underveis)	60 min	12.09.19
Reineier distriktsleder	Semistrukturert intervju (Notater underveis)	60 min	26.09.19
Reineier distriktsleder	Ustrukturert intervju (Notater etter intervju)	30 min (med befaring av reinbeite)	27.09.19
Reineier distriktsleder	Ustrukturert intervju (Notater etter intervju)	30 min (med kort befaring av reinbeite)	11.09.19
Reineier sekretær	Semistrukturert intervju (Notater underveis)	60 min	13.09.20
Reineier sekretær	Semistrukturert intervju (skype m lydopptak)	60 min	20.03.20
Sametinget politisk representant	Semistrukturert intervju (Notater underveis)	30 min	30 min 15.09.19

Sametinget areal og saksbehandler	Semistrukturert intervju (skype m lydopptak)	60 min	19.03.20
Protect Sapmi	Semistrukturert intervju (skype m. lydopptak)	60 min	25.03.20

Etter intervjuene ble feltdagboken benyttet for å umiddelbart tolke informasjonen som kom i intervjuet. Jeg fylte også ut resten av notatene i løpet av dagen på de intervjuene som ikke hadde lydopptak der jeg ikke rakk å skrive ned alt informanten sa underveis i intervjuet. Lydopptakene har jeg hørt gjennom flere ganger og skrevet ned det jeg mener er de viktigste temaene som det ble snakket om under intervjuene for en videre tolkning og analyse av informasjonen. Deretter har jeg sendt den ferdige tolkningen av enkeltintervjuene til alle informantene for å få bekreftelse eller tilleggskommentarer på den tolkningen og analysen som tilhører det enkelte informant har fått. Ved prosjektslutt har 10 av 12 gitt tilbakemelding eller godkjent tolkningene og analysen som informanten har bidratt med.

5.3.3 Møter, konferanser og workshops

I tillegg til observasjoner på vindkraftanlegg og praksis i reindrifta, har jeg også deltatt på møter, konferanser og workshops. Jeg var heldig som fikk være med på et møte i etterkant av et konsultasjonsmøte med reindrifta i Mosjøen i slutten av august der advokaten til reindrifta, stiftelsen Protect Sapmi og reindrifta hadde et møte for å diskutere hva de synes var bra og mindre bra med konsultasjonen, og hvilken strategi de skulle følge videre i prosessen. Selv om dette ikke var i forbindelse med et vindkraftprosjekt i Finnmark, så var det veldig nyttig å få innblikk i hvordan en slik prosess oppleves i praksis. Dessuten fikk jeg gjennom observasjonen innblikk i hva reindrifta legger vekt på i et slikt møte. Senere på høsten var jeg på et heldagsseminar med forskere, reindrifta, forvaltere og Fylkeskommunen for å diskutere reindrift og vindkraft i Tromsø. Siste del av seminaret var organisert som en workshop der vi satt i grupper og diskuterte hvordan blant annet medvirkningsprosessen i vindkraftsøknader kan bli bedre. Resultatene av workshopen ble gjort om til et arbeidsnotat som skal brukes videre i et forskningsprosjekt på UiT. Dette seminaret var også svært nyttig, ved at jeg fikk diskutert mine hypoteser med forskere, forvaltere, planleggere og reieiere i både en formell og uformell setting. Dette kan ha bidratt til å styrke validiteten i datainnsamlingen ved at jeg har kunnet avkrefte eller styrke egne hypoteser. I tillegg har jeg vært på andre seminarer og foredrag, der jeg har observert hvordan foredragsholdere snakker om sine temaer og hvilke spørsmål som stilles og diskuteres i etterkant av foredragene. Dette har først og fremst gitt en større innsikt

om reindrift, vindkraft og urfolks rettigheter, men jeg har også merket meg hvordan ulike verdivurderinger legges til grunn når de ulike temaene har blitt drøftet.

Tabell 8 Oversikt over møter, konferanser, seminarer og workshops i forbindelse med datainnsamling

Konferanse Vindkraft og reindrift Tromsø	15.10.19
Påfølgende workshop med forskere og reineiere og forvaltning	
Konsultasjonsmøte vindkraft og reindrift Mosjøen	29.08.19
Folkemøte om vindkraft i Mosjøen	29.08.19
Samekonferansen kulturell bærekraft i reinnæringa. Fylkeskommunen i Troms og Finnmark.	26-27.10.19
Bergen Global CMI «Indigenous rights as political tools» og «The Sami truth commission in Comparative Perspective»	20.08.19
Seminar om vindkraft på land Cicero	04.03.19
Sametinget: Seminar om vindkraft i samiske områder	18.02.20
Bergen Global CMI Annual lecture on Rights on Indigenous Peoples	06.02.20

5.3.4 Sekundærdata

Denne studien har også omfattet sekundærdata fra rapporter, høringsuttalelser, saksdokumenter, Stortingsmeldinger, veiledere, statistikk, forskningsdata, nyhetsartikler og uttalelser i sosiale media. Til sammen utgjør dette studiens sekundærdata. Deler av sekundærdataene har blitt brukt til å underbygge, eller dobbeltsjekke med informantene om det som har blitt sagt i hørings svar eller media kommer frem på en riktig måte. Rapporter, høringsuttalelser, saksdokumenter, Stortingsmeldinger samt empiriske forskningsdata har dessuten blitt brukt i analysen for å kunne få en forståelse av de ulike institusjonenes holdninger, vurderinger av problemstillingen og fremtidige strategier eller forslag til forbedring av prosessen.

Statistikk har også blitt brukt for å gi et bilde av reindriften i Finnmark og Norge. I tillegg har jeg brukt statistikk fra NVE for å opplyse om antall vindkraftsøknader, og gi en oversikt over kraftmarkedet. Nyhetsartikler og media har også blitt brukt aktivt gjennom hele prosessen for å innhente informasjon om den offentlige debatten rundt tema, samt å kunne følge med på det som skjer, og hvilke holdninger som dominerer nyhetsbildet om temaet. NRK nett-TV har også flere gode dokumentarer på både vindkraftdebatten og reindriften arealutfordringer. Disse har også vært med på å gi kunnskap om temaet.

Da jeg startet prosessen med å samle inn data til oppgaven, meldte jeg meg inn i et par Facebookgrupper både for reindrifta og grupper for og imot vindkraft, for å få et innblikk i hva som diskuteres blant de forskjellige aktørene og hvordan det argumenteres rundt vindkraftprosesser eller andre arealutfordringer. Det er likevel viktig å være kritisk til informasjonen man finner på sosiale medier. De som poster og det som postes, har ofte som mål å få fram et tydelig budskap, mens selve meningen eller holdningen bak det som postes kan være mer nyansert. Det er også i en slik sammenheng viktig å stille seg spørsmål om hvem som snakker og hvem som tier. Derfor er det ikke brukt datamateriale fra sosiale medier i selve analysen. Likevel har disse gruppene vært nyttig for å få en dypere innsikt samt holde seg oppdatert på hva som skjer i debatten, da den er i konstant endring.

Tabell 9 Oversikt over sentrale dokumenter og rapporter brukt i datainnsamlingen

Type sekundærlitteratur	Bakgrunn for valg
<p>Berg, M. (2018) Nasjonal ramme for vindkraft: Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk.</p> <p>Bjerkestrand, E. (2020) Konesjonsprosessen for vindkraft på land: Beskrivelse, utfordringer og mulige tiltak.</p> <p>Dalen, E. V. og Villaruel, A. (2019) Nasjonal ramme for vindkraft: Det folkerettslige vernet av samiske interesser i konsesjonsbehandlingen</p> <p>Finnmark Fylkeskommune. (2013). Regional vindkraftplan for Finnmark 2013-2025.</p> <p>Meld St. 25, (2015-2016). Kraft til endring- Energipolitikken mot 2030</p> <p>Meld. St. 32 (2016–2017) Reindrift — Lang tradisjon – unike muligheter</p> <p>Prp. 116 L (2017-2018) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) § 4-6</p> <p>NRL (2019) NRLs krav til reindrifftsavtale 2019 – 2020</p>	<p>Offentlige dokument brukt i analysen</p>
E-innsyn i enkelte saksdokument i vindkraftkonesjonsprosesser i Finnmark.	Offentlige dokument brukt i analysen
Avisartikler og nyhetsmedia, dokumentarer på NRK	Brukt som en kontekst til problemstillingene
Sosiale media. Medlemsgrupper for og imot vindkraft samt reindrifftsgrupper og diskusjonsforum på Facebook eller andre sosiale medier	Holde seg oppdatert på det som skjer, observere ulike argumenter som fremmes.

5.4 Tolkning og analyse av data

Dataene i denne studien har blitt produsert gjennom en fortolkende prosess, der jeg har forsøkt å finne mening ved å kople de ulike dataene til ulike begreper. Her har Fung (2006) sin modell vært sentral i å analysere meningen som uttrykkes gjennom intervjuer, observasjoner og sekundær litteratur. Flyvbjerg (2004) sin maktanalyse har også vært førene for hvordan jeg har analysert de dataene jeg har produsert. En utfordring med tolkning av kvalitative data som produseres i samarbeid med forskeren selv er at dataene ikke lar seg koble fra forskerens egne meninger i analyseringen av dataene (Busch, 2013). Det betyr at en annen forsker, med en annen posisjonaltet kunne ha fått andre funn, ved at forskerens forutinntatte meninger preger hvordan dataene tolkes og analyseres.

Selv har jeg tolket dataene gjennom å oppsummere tanker for dagen i feltdagboken, skrive ned notater under og etter intervjuet, høre gjennom lydopptakene og deretter skrive ned tolkninger av de utsagnene som har kommet frem i intervjuer og feltsamtaler. Jeg har deretter vært åpen med flere av informantene underveis i prosessen om noen av tolkningene jeg har gjort meg, for å få tilbakemeldinger på om de har samme tolkning av problemstillingen som meg. Dette har jeg gjort enten på slutten av intervjuet, eller i en feltsamtale, for å prøve å ikke påvirke informanten i retningen av mine tolkninger. I midten av april, en måned før jeg leverte oppgaven, fikk alle informantene tilgang på tolkningene jeg hadde skrevet i empirikapittelet som var et resultat fra intervjuet med informanten. De fikk beskjed om at de kunne kommentere, legge til eller endre på tolkningene hvis de mente at jeg ikke hadde tolket utsagnene på riktig måte. 10 av 12 informanter har gitt tilbakemelding på at tolkningen var riktig, eller lagt til små presiseringer som jeg har endret på i empirikapittelet. De to siste informantene har ikke svart på e-posten jeg har sendt.

Analysen har jeg gjort selv og er preget av teorien jeg har presentert i forrige kapittel, samt mine oppfatninger av hvordan tolkningen av dataene videre kan analyseres i et teoretisk perspektiv. Seminaret om vindkraft og reindrift i Tromsø den 15 oktober sammen med forskere på tema, samt forvaltningen var nyttig for å diskutere min foreløpige analyse av problemstillingen. Her fikk jeg en time i samråd med en fra Sametinget, en forsker og en masterstudent som skriver om samme tema, gå gjennom problemstillingen min og diskutere foreløpige funn og analyse av disse. Gjennom året har også min veileder Grete Rusten og medstudenter utfordret meg på hvordan jeg har tolket dataene mine. Det har ført til at jeg underveis i prosessen har ønsket å få mer informasjon fra ulike personer i forvaltningen og i

reinnæringen. Jeg har derfor underveis stilt oppfølgingsspørsmål på e-post for å få presiseringer i noen av detaljene i informasjonsgrunnlaget som analysen baserer seg på.

Ved en triangulering av metodene, dataene og mellom teori, empiri og analyse samt en abduktiv tilnærming til analysen, har mulighetene for å komme nærmere en kvalifisert gjetning vært til stede. Det jeg har med i analysen i denne studien har jeg i flere tilfeller både lest om fra andre forskere, samtidig som jeg har observert det selv gjennom feltarbeidet, og fått bekreftet gjennom dataene fra informanter.

5.5 Datakvalitet

For å vurdere datainnsamlingens totale kvalitet er det viktig å vurdere studiens reliabilitet og validitet, samt reflektere over hvordan ulike valg og egen posisjonaltet kan ha påvirket datakvaliteten. En vanlig kritikk av casestudieforskning er at forskeren har en tendens til å verifisere kunnskap gjennom forutinntatte forestillinger og at forskningen derfor blir preget av forskerens subjektivitet (Flyvbjerg, 2006). Dette er ikke kun et problem i casestudier, men en grunnleggende menneskelig mekanisme. Mennesket har i sin særegne natur en evne til å legge en større grad av orden i ting, enn det man egentlig finner. Når forskeren først har funnet en bekreftelse av funn som stemmer overens med den proposisjonen man har ilagt det man studerer, har mennesket en tendens til å lete etter argumenter og funn som understøtter denne proposisjonen. Som menneske har man en tendens til å bli mer begeistret for positive funn som bekrefter hypotesen, enn negative (Bacon, 1853 i Flyvbjerg, 2006). Fordelen med casestudier er at de kan nærme seg det virkelige liv, og teste teorier og forutinntatte sannheter ut i praksis. Som beskrevet tidligere var det ved flere anledninger jeg oppdaget at oppfatninger jeg hadde ikke stemte overens med praksis. Eksempler på dette var at jeg trodde at alle reineiere var imot vindkraft. Et annet var at vindkraftselskapene ikke gjorde en innsats i å medvirke med reindrifta. Begge disse hypotesene hadde mer komplekse svar og i enkelte tilfeller var de også uriktige.

Validitet

Oppgavens validitet handler om hvorvidt oppgavens metode, funn og analyse stemmer overens med virkeligheten eller det man skal undersøke. Man kan skille mellom intern og ekstern validitet. Den interne validiteten går ut på om produksjonen, tolkningen og analysen av dataene er utført på en tilfredsstillende måte. Ekstern validitet går ut på om funnene har en gyldighet også utenfor studien, og om resultatene er overførbare på lignende kontekster.

Intern validitet går ut på hvorvidt funnene jeg har presentert kan sies å være sanne. For å øke oppgavens validitet har jeg gjort enkelte «kvalitetssjekker». Eksempler på dette er en triangulering av metodebruk og dataproduksjon, abduksjon, forlenget engasjement og en datasjekk utført av informantene. En viktig del av denne studien går ut på evnen til å kunne triangulere mellom teori, metode og ulike data (Hay, 2010). En triangulering kan også ses på som evnen til å benytte flere metoder og veksle mellom disse i analysedelen. Da er det viktig at de ulike metodene ikke har samme svakheter, men utfyller hverandre (Hay, 2010). Ettersom jeg har hatt flere metoder har jeg kunne utfylle en svakhet i den ene metoden, ved å benytte meg av en annen metode. De ulike metodene er til dels et resultat av en opportunistisk vilje til kunnskap ved at jeg har benyttet meg av ulike metoder som har vært mulig på gitte tidspunkt under masterperioden, der innhenting av data ikke har vært en planlagt strategi, men et resultat av at jeg ønsket mer kunnskap om temaet.

Et viktig element ved case-studier og feltarbeid er at forskeren har vært ute i felt over en lengre periode (Aase & Fossåskaret, 2014). Dette gjelder særlig for den delen av oppgaven der jeg undersøker hvordan holdninger og mistillit utspiller seg i tid og rom. For å forstå dette er det viktig å ha god kunnskap om den geografiske konteksten i Finnmark. Jeg har vært i Finnmark fire ganger, der to av gangene har vært i forbindelse med feltarbeidet. Hver gang jeg har vært ute i felt har jeg fått nye ideer til hypoteser og jeg har gjort meg erfaringer som har tatt meg med på nye tankerekker når det gjelder utfordringer i medvirkningsprosessen. Som nevnt i delkapittelet over har jeg utført en kvalitetssjekk av dataene ved å sende tolkningene av intervjuene tilbake til informantene for å bekrefte eller avkrefte om tolkningen har vært riktig slik informanten har uttalt seg. Dette har vært nyttig fordi jeg selv må være bevisst på hvordan jeg fremstiller informantene og hvordan jeg vurderer informasjonen som har kommet frem i intervjuer. Informantene kom med enkelte tilbakemeldinger på formuleringer som økte presisjonsnivået i analysen. På denne måten har jeg dobbeltsjekket at jeg har tolket dataene riktig (Hay, 2010). Validiteten styrkes også ved at språket gjennom oppgaven er presist, og at man forsøker å ikke ilegge mer mening til de ulike tolkningene enn det som faktisk ble observert eller sagt.

Ekstern validitet går ut på hvorvidt funnene i studien har en overførbarhet til lignende studier. Som nevnt innledningsvis argumenterer jeg for at funnene i denne studien kun kan forstås og sies å være sanne gitt den romlige og temporale konteksten den befinner seg i. Dette gjelder både saksgangen og kompleksiteten i aktørnettverket der ulike krefter dynamisk påvirker hverandre. Studien av vindkraftprosesser i Finnmark der medvirkningen med reindrifta er

sentral, viser derimot noe av det særegne med denne type vindkraftprosesser, sammenlignet med andre typer vindkraftsaker, samt at denne type kommunikativ og samarbeidende planprosesser skiller seg fra andre former for planleggingsprosesser. Resultatene i studien utfordrer også den rådende kommunikative planleggingsteorien, ved at det diskuteres hvorvidt en slik teori, er forenelig med en rettferdig, effektiv og legitim planprosess i kontekster der interessenstanden er stor.

Reliabilitet

Analysen og funnernes reliabilitet går ut på om funnene kan benyttes i metoden på en slik måte at man kan etterprøve resultatene (Hay, 2010). Hvis denne studien skal være reliabel må den være pålitelig og etterprøvbare. Man kan skille mellom to typer reliabiliteter. Indre og ytre reliabilitet. *Indre reliabilitet* handler om hvorvidt jeg har beskrevet metoden og de teoretiske modellene på en slik måte at andre forskere kan anvende teorien og metodene på samme måte som meg. Jeg vil argumentere for at det er mulig å gjennomføre samme metodevalg og bruke samme analyseverktøy, men det er flere deler av den indre reliabiliteten som blir problematisk å reprodusere. Alle mine informanter er anonyme. Det betyr at en forsker som vil etterprøve metoden og det analytiske rammeverket, ikke har informasjon om hvem jeg har intervjuet, eller hvilke enkeltprosesser jeg snakker om når jeg analyserer datamaterialet. Dette er etiske valg jeg har tatt i datainnsamlingen. I tillegg er det igjen viktig å presisere at jeg mener dataene og metoden jeg har valgt, har blitt gjort på bakgrunn av konteksten til casestudien. En casestudie et annet sted men med samme forskningsspørsmål, hadde kanskje hatt behov for litt andre metoder.

Ytre reliabilitet går ut på hvor pålitelig selve dataene er. Den ytre reliabiliteten går ut på i hvilken grad forskere vil oppdage samme fenomen og analysere dataene på samme måte i forskning på tilsvarende eller samme prosess. Dataene jeg har produsert er et resultat av mange ulike metoder der dataene jeg har samlet inn i stor grad har vært påvirket av tid og kontekst til de ulike dataene. Selv om en annen forsker går ut i felt for å gjennomføre den samme metoden som jeg har beskrevet over, kan dataene som produseres bli annerledes, fordi den temporale og romlige rammen er i konstant forandring. Forskeren kan også være med å forandre denne temporale og romlige rammen, ved at man som forsker har en påvirkningskraft på de dataene som hentes inn. Et eksempel på dette er at en forsker med bakgrunn i vindkraftnæringen i et intervju med en i reindrifta selv med samme intervjuguide som jeg har brukt, mest sannsynlig hadde fått andre svar. Hvis en i reinnæringa hadde intervjuet en annen i reinnæringa vil dette også kunne føre til at svarene ville blitt annerledes. Det samme gjelder med tolkningen og

analysen av dataene. Man kan med andre ord si at forskerens posisjonalitet og informantens posisjonalitet skaper unike posisjonelle rom (Järvinen, 2005; Mullings, 1999).

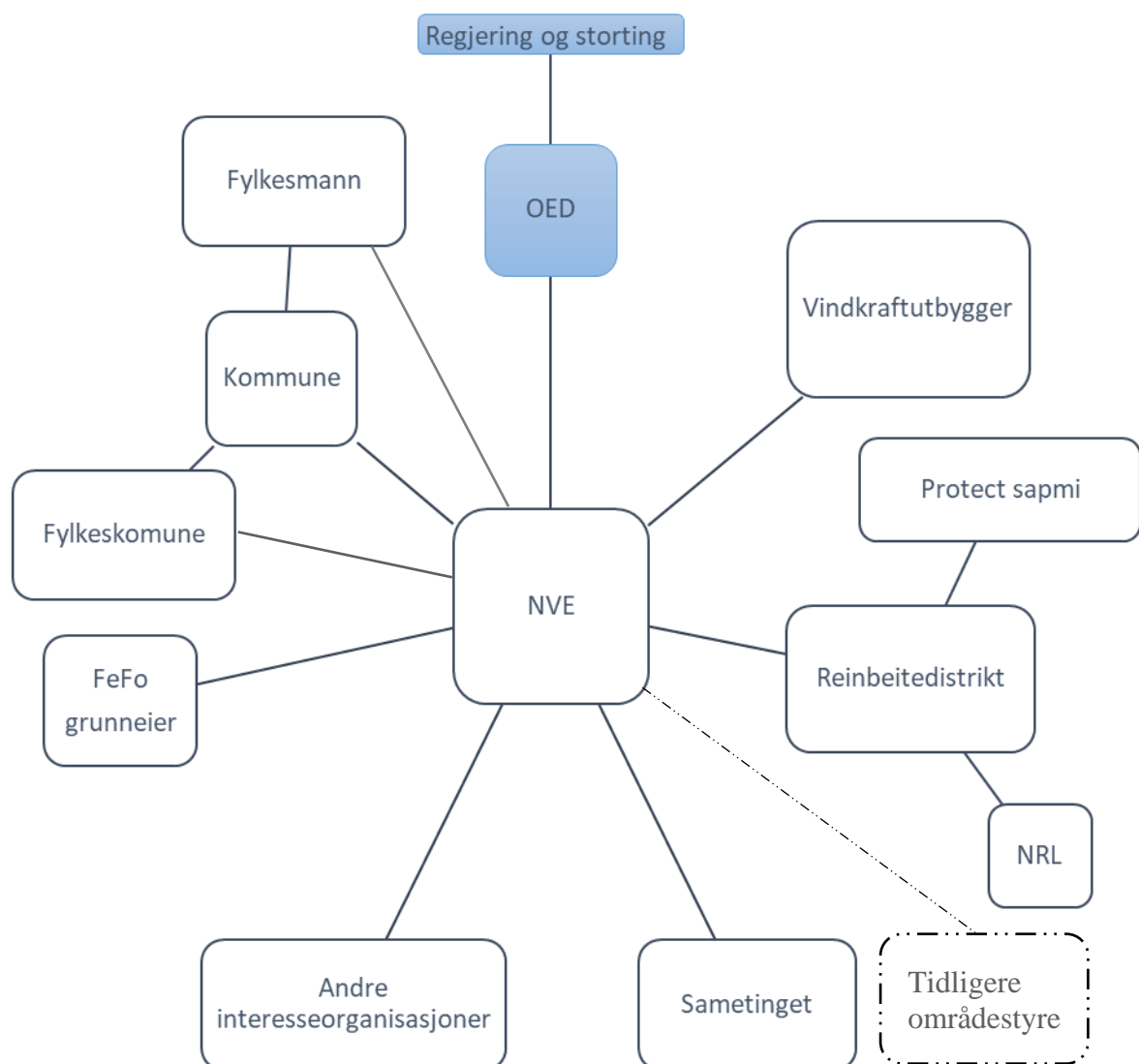
5.6 Ethiske refleksjoner

Aase og Fossaskaret (2014) hevder det er viktig å stille seg selv spørsmålet om hvem som eier forskningen (Aase & Fossaskaret, 2014). Dette er særlig viktig når jeg har undersøkt fenomener der aktørene kommer fra ulik kulturell bakgrunn enn en selv. Ettersom jeg kommer utenfra der jeg verken jobber med vindkraftsaker, er fra Finnmark eller har tilknytning til samisk reindrift kan jeg se studien og de ulike problemstillingene i nytt lys, men dette er også en utfordring. Dette er fordi jeg ikke besitter den «tause» kunnskapen som de ulike institusjonene og aktørene innehar og dermed også lett kan misforstå hvordan de faktiske prosessene fungerer i praksis. Nettopp derfor er det viktig å kvalitetssikre dataene ved å la informantene få uttale seg til analysene jeg har foretatt av deres praksis i planprosessen. Å forske i en krysskulturell setting har også implikasjoner i en etisk vurdering av data. Hvordan informantene og representantene for medvirkning svarer i intervjuer påvirkes av språket og analysen av handlingene til de ulike informantene. Her er det viktig å forstå reindrifta og vindkraftnæringa som u-homogene grupper, og ikke pålegge dem en felles rasjonalitet i uttalelser, meninger og analyser, men forsøke å gjengi så konkret og korrekt som mulig hvem meningene tilhører. Anonymitet er viktig fordi Finnmark er lite og nettverkene store. Enkelte av vindkraftsakene kan sies å være konfliktfylte og formålet med oppgaven er ikke å skape mer konflikt, snarere tvert imot.

Det er også etiske utfordringer knyttet til maktforholdet mellom forsker og informant. Jeg har forsøkt å gi god informasjon om hva forskningen med min masteroppgave vil innebære. Oppgaven har blitt godkjent av Norsk senter for forskningsdata (Vedlegg 2) og informantene har blitt informert (Vedlegg 2) om hva som er formålet med oppgaven, hva det vil si å bidra som informant, og hvordan analysen skal ivareta anonymitet. Dataene i form av intervjuer er kodet og anonymisert og lagret på UiB sin server. Lydopptak vil bli destruert etter at studien er avsluttet. Det har oppstått situasjoner der det har vært utfordrende å få informanten til å lese informasjonsskrivet eller der informasjonsskrivet, som trenger en underskrift, har hatt en skremmende effekt. Ved en anledning har jeg tatt opp et vått informasjonsskriv fra sekken, der informanten nok synes jeg var litt vel akademisk når jeg ville ha en underskrift mens vi satt foran et bål på vidda. Å møte informantene der de føler seg komfortable har vært et viktig prinsipp i datainnsamlingen. Dette har vært viktig for å skape tillit, samt gjøre det mindre brysomt å skulle delta i studien.

6 Konesjonsprosessen for vindkraftutbygging i Norge

Dette kapittelet forteller ved å bruke informasjonen på NVE sine sider om de ulike trinnene i konesjonsprosessen foregår, og hvordan reindriftas rettigheter skal bli ivaretatt gjennom hele konesjonsprosessen. Dette kapittelet er ikke en del av det empiriske grunnlaget, men en beskrivelse av prosessen slik den formelt sett skal foregå. Før jeg presenterer konesjonsprosessen vil jeg kort beskrive hvilke aktører jeg ser på som sentrale i vindkraftprosesser som omhandler reindrifta i Finnmark.



Figur 13 Aktørene som påvirker søknadsbehandlingsprosessen til NVE i vindkraftsaker i reinbeitedistrikt (Laget av forfatter, 2019)

En presentasjon av de ulike aktørene i vindkraftprosessen

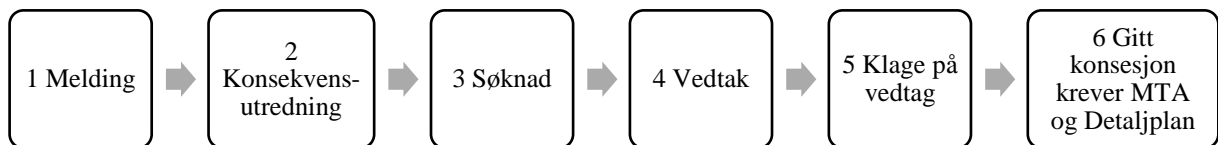
I vindkraftsaker i reinbeiteområder er det flere aktører som har en betydning for hvordan medvirkningsprosessen oppleves mellom vindkraftutbygger, reindrifta og NVE. Kommunen og fylkeskommunen har innvirkning på prosessen ved at NVE må ta hensyn til de regionale og lokale planene for vindkraftutbygging og reindrift. Fylkesmannen er det regionale forvaltningsorganet til reindrifta, og har ansvar for at politiske mål for reindrift nås i regionen. FeFo er grunneier og har også etter Finnmarksloven et ansvar for å legge til rette for Samisk kulturutøvelse når de skal forvalte grunneiendommen. Reindrifta er aktører gjennom reinbeitedistriktet og sine respektive siidaer og videre som enkeltaktører som sidaandelshavere der hver enkelt reineier er en aktør i seg selv. NRL er reindriftras interesseorganisasjon. Protect Sapmi er stiftet av NRL og SRL (Svensk reindriftsamisk landsforbund) og får noe støtte av FeFo og Sametinget, i tillegg til inntekter fra utredninger betalt av vindkraftselskapene eller reindrifta. Deres formål er å bidra til reindriftsfaglige utredninger om konsekvenser av arealutbygging for samiske rettighetshavere. I tillegg har stiftelsen som formål å veilede utbyggere i gode dialoger med berørte samiske rettighetshavere. Sametinget er i vindkraftsaker en aktør som skal uttrykke seg på vegne av samiske rettighetshavere og fremme den politiske meningen de er gitt mandat til gjennom Sametingsvalget. Andre interesseorganisasjoner som kan tale reindriftras sak er interesseorganisasjoner som naturvernforbundet, WWF, DNT samt Motvind som har kommet de senere år. Av interessegrupper som taler vindkraftnæringa sin sak er Norwea, Zero og Energi Norge blant sentrale aktører.

Reindriftras rettigheter i konsesjonsprosessen

Vindkraftutbyggingen i Norge går gjennom mange prosesser på ulike skalnivå, der flere prosesser er med å avgjøre om det skal bli bygget ut ny vindkraft eller ikke. Regjeringen legger nasjonale målsettinger for vindkraftutbyggingen i Norge. Via regionale planer vedtatt av fylkeskommunen bestemmes det i hvilken grad man ønsker å satse på vindkraftutbygging i sitt fylke. Videre er det opp til kommunen å gi dispensasjon til reguleringsplanene som er sendt inn av vindkraftutbyggere da områdene det søkes om som oftest ligger i LNFR områder (Landbruk, natur, friluft og reindriftsområder).

Det er NVE som er ansvarlig for å behandle energikonsesjonssøknader i tråd med nasjonale målsetninger og det nasjonale lovverket. Deres oppgave er å vurdere om hvorvidt det er samfunnsmessig og miljømessig forsvarlig å bygge ut på et gitt område eller ikke. Høyeste klageinstans i vindkraftprosjekter er OED (NVE, 2019a).

Vindkraftverk for produksjon av elektrisitet er omfattet av energiloven og er normalt konsesjonspliktige med mindre anlegget består av færre enn fem turbiner som til sammen produserer mindre enn 1 MW (NVE, 2019a). Energikonsesjonsbehandlingen utføres av NVE og omfatter melding av prosjektet, fastsette utredningsprogram, utføre konsekvensutredning, sende inn søknad, fatte vedtak og deretter vurdere klagen. Om det blir gitt energikonsesjon skal det videre lages en MTA (Miljø, transport og anlegg) plan og detaljplan.



Figur 14 Behandlingsprosessen til NVE i vindkraftsaker

Jeg har valgt å organisere oppgavens analytiske metode på Fungs (2006) rammeverk for medvirkning. Selve medvirkningsprosessen vil bli beskrevet og analysert med referanse til den «formelle» behandlingsprosessen i NVE i de følgende kapitlene.

NVE har utarbeidet en rapport som tar for seg det folkerettslige vernet av samiske interesser i konsesjonsbehandlingen (Dalen og Villaruel, 2019). Dette delkapittelet vil være en oppsummering fra rapporten til Dalen og Villaruel (2019). Samiske rettighetshavere og høringsinstanser skal behandles på samme måte som øvrige rettighetshavere og høringsinstanser i NVEs saksbehandling, men samiske rettighetshavere har også noen ekstra rettigheter i planprosessen. Man kan skille mellom de prosessuelle kravene som er ulike rettigheter til medvirkning og konsultering i konsesjonsprosessen, og de materielle kravene som blant annet dreier seg om retten til erstatning og konfliktdempende tiltak hvis mulighetene for å drive med reindrift blir svekket. Sivilombudsmannen har uttalt at det foreligger en «særlig plikt» til en utredning i saksbehandlingen med grunnlag i Grunnloven § 108 (tidligere § 110 a), SP artikkel 27 og ILO-konvensjonen nr. 169 (Dalen og Villaruel, 2019). Nedenfor gis en beskrivelse av de formelle trinnene i behandlingsprosessen i NVE.

Trinn 1: Melding

Det første en vindkraftutbygger må gjøre når det skal søkes om konsesjon til utbygging av vindmøller med en installert effekt over 10MW er å sende ut en melding. Allerede før dette anbefales det å ta kontakt med reindriftsforvaltningen og FeFo for å høre om prosjektet står i fare for å berøre samiske interesser negativt. Energiloven § 2-1 syvende ledd, forvaltningsloven § 16, og konsekvensutredningsforskriften §§ 15 første ledd og 25 første ledd legger til grunn en tidlig varsling av slike prosjekter. Varslings- og høringsplikten skal sikre at saken blir så godt

opplyst som mulig av berørte aktører. Etter å ha tatt kontakt med de viktigste partsinteressene i området sendes det ut en melding til NVE om mulig oppstart av en konsesjonssøknad. Denne meldingen skal også offentliggjøres i regionale og lokale aviser. NVE videresender meldingen til Sametinget, berørte reinbeitedistrikt og samiske interesser. Det inviteres normalt til konsultasjoner før utredningsprogrammet fastsettes.

Et utredningsprogram er et dokument som sier hva som skal utredes i konsekvensutredningen. Her har reinbeitedistriktene og Sametinget en viktig rolle ved å argumentere for hva de mener bør være med i den reindriftsfaglige rapporten i konsekvensutredningen. De ulike berørte partene i prosessen får seks uker på å komme med høringsinnspill til konsekvensutredningsprogrammet og i tillegg skal NVE arrangere et folkemøte. Både ILO-Konvensjonen 169, Grunnloven § 108, og SP artikkel 27 tilsier en skjerpet høringsprosess og varslingsplikt ved samiske interesser. Dette kan for eksempel bety at NVE er nødt til å legge til grunn en utvidet høringsfrist eller et samarbeid om hvor og når folkemøtet skal være, slik at berørte reieiere og Sameting har mulighet til å gi høringsvar og medvirke.

Trinn 2: Konsekvensutredning

Etter at saken har vært oppe til høring, fastsetter NVE et konsekvensutredningsprogram. Deretter er det opp til utbygger å finne en eller flere fagkyndige utredere som skal utarbeide konsekvensutredningen. Det er krav til at de som utfører konsekvensutredningen må være faglig kompetente innenfor de gitte utredningsområdene. Dette er også et krav ifølge forvaltningsloven § 17 første ledd som tilsier at NVE skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Trinn 3: Søknad

Når konsekvensutredningen er ferdig, skal det utarbeides en søknad. Søknaden skal inneholde selve konsekvensutredningen og en nærmere beskrivelse av prosjektet. Deretter sendes søknaden på høring. Det skal også arrangeres et folkemøte i forbindelse med søknaden, og NVE skal i denne perioden dra på befaring til det planlagte området. Her blir som oftest berørte reinbeitedistrikter og Sametinget invitert til å delta. Sametinget og berørte reieiere skal også få tilbud om konsultasjoner utover den alminnelige høringsprosessen. Gjennom konsultasjoner skal Sametinget og reieiere i samråd med NVE gjøres kjent med hverandres synspunkter og partene skal møtes i god tro, med sikte på å oppnå enighet. Konsultasjonene er unntatt offentligheten. I denne delen av planprosessen har Sametinget også mulighet til å sende inn en innsigelse som følger av energiloven § 2-1 syvende ledd. Forvaltningsorganer som kommuner,

Sametinget og Fylkestinget kan sende inn en innsigelse hvis søknaden strider mot vedtatte mål eller planer i forvaltningen. Om innsigelsen ikke blir tatt til følge av NVE sendes den videre til OED. Det pågår nå et arbeid med en lovendring i sameloven vedrørende konsultasjonsplikten. Ett av punktene til vurdering er om Sametinget fortsatt skal ha konsultasjonsplikt i saker der de også har innsigelsesadgang (Prop. 116 L (2017–2018)).

Trinn 4: Vedtak

Når søknaden har vært til høring skal NVE fatte et vedtak. Da blir enten ett ja eller nei til vindkraftprosjektet. NVE kan på dette tidspunktet bestille ytterligere informasjon dersom saken ikke er godt nok opplyst. I vedtaksbrevet skal de redegjøre for hvilke vurderinger de har gjort med tanke på samisk kultur og reindriften i området.

Trinn 5: Klage på vedtak

Reinbeitedistriktene og andre berørte med samiske interesser samt andre parter i saken har i denne fasen lov til å sende inn en klage på vedtaket. NVE har gitt en frist på tre uker til å kunne sende inn en klage. NVE har et ekstra ansvar i denne prosessen for å følge det folkerettslige vernet av samiske interesser. Om det kommer inn nye opplysninger i denne delen av prosessen er dette noe NVE må vurdere. Om NVE velger å opprettholde vedtaket, kan berørte parter velge å sende en klage videre til OED. OEDs vedtak er endelig og kan ikke påklages.

Trinn 6: Gitt konsesjon krever MTA og detaljplan

I denne prosessen har NVE ansvar for å godkjenne en miljø- transport- og anleggsplan (MTA) samt en detaljplan med kart og detaljinformasjon om vindkraftanlegget. Denne vurderingen skal gjøres i samarbeid med NVEs miljøtilsyn. I denne prosessen skal normalt NVE påse at vindkraftselskapet i dialog med reinnæringen vurderer avbøtende tiltak for å minske de negative konsekvensene av reindrifta. Det kan være å påse at bygging og anleggsarbeid ikke skjer i kalvingsperiode, og se på muligheter for å dempe de visuelle virkningene for reinen ved å vurdere farge på turbinene eller lokalisering i landskapet. Det skal også diskuteres om vindkraftnæringa bør bidra med gjerdematerial, helikopter eller trailertransport o.l. om det er vanskelig å flytte forbi vindkraftanlegget. NVE kan også komme med ekstra krav om avbøtende tiltak om vindkraftselskapet ikke kommer med tilfredsstillende tiltak.

Vindkraftselskapet må her vurdere om de kan komme fram til en avtale med reindrifta om erstatning eller om det blir en ekspropriasjonssak. Reindrifta har retten til beite i område etter regelen om «alders tids bruk» (Reindriftsloven, 2007 §4). Erstatningen eller ekspropriasjonssummen skal betales av vindkraftselskapet og skal inn på reinbeitedistriktet sin

kasse og fordeles internt til de ulike siidaandelene eller brukes til driftsmateriell. Det er nødvendig å presisere at SP Artikkel 27 presiserer at berørte reinbeitedistrikt skal være sikret et økonomisk utbytte av sin egen næring etter at utbyggingen er fullført. Det betyr at en erstatning i form av pengebeløp ikke kan kompensere for tap av økonomisk utbytte i reinnæringen. Om reindriftutøverne ikke lenger kan leve av næringen sin på grunn av inngrepet, vil det stride mot SP artikkel 27 (Olsen, 2019).

7 Medvirkningsprosessen: Reindriften og vindkraftutbyggernes opplevelser -en empirisk gjennomgang.

I dette kapittelet vil jeg gi en beskrivelse av hvordan reindriften og vindkraftutbyggere opplever medvirkningsprosessen i vindkraftsaker, og dermed svare på oppgavens første problemstilling.

Sametingspresident Aili Kesiktalo har i flere uttalelser det siste året hevdet at Staten driver en «grønn kolonisering» av reindriftsområder når de gir tillatelse for vindkraftutbygging i samiske reinbeiteområder. I et frokostmøte om vindkraftutbygging på land den 1. mars 2019 forklarer hun hva hun mener med grønn kolonisering:

Man beslaglegger områder som allerede er i bruk og fortrenger en urfolksnæring. Så resultatet er kolonisering. Selv om man maler den grønn, så er effekten for dem det gjelder den samme (Kesiktalo i Rønningsbakk, 2019).

Kesiktalo sin uttalelse ble forklart til meg av en reineier når jeg spurte hva han tenkte om «grønn kolonisering». Reineieren mente at kommentaren må ses i sammenheng med at det i de siste årene har det vært et press fra Staten om at reineiere, spesielt i Vest-Finnmark må redusere flokkstørrelsen av hensynet til miljø og bærekraften til reindriften. På samme tid ble det i denne reineierens distrikt gitt tillatelse til gruveprosjekt, hytteutbygging og kraftutbygging. Ifølge Benjaminsen m. fl. (2016) har myndighetene og reindriften ulike forståelser av hva som kjennetegner en bærekraftig reindrift.

For reineiere er reindrift mer enn kun en næring. Det samiske ordet for reindrift er «boazudoallu» og beskriver reindriften som et yrke og måte å leve på. Boazu er det nordsamiske ordet for rein og kan ikke oversettes til tamrein. Med ordet boazu forstår vi at reinen lever som en villrein, men er forvaltet av mennesker, kun når det er nødvendig (Benjaminsen m. fl, 2016). Det er likevel viktig å poengtere at det her er det forskjellig praksis blant reineiere. Noen har tammere flokker enn andre fordi deres rein fores oftere og får mer tilsyn. Et mer beskrivende ord for hva reindrift betyr for den samiske kulturen er kanskje ordet boazuealáhus som beskriver reindriften som en næringsmessig livsform og den delen av samisk kultur som er knyttet til reinen. Det er også forskjell på begrepene reindriftsutøver og boazosápmelaš. Det samiske begrepet refererer til en same som eier og lever av det reindriften gir. Dette uttrykket beskriver derfor en som har reindrift som en livstil (Vars, 2019). På nordsamisk er det også vanlig i det samiske miljøet å bruke ordene johttisápmelaš (flyttsame) og badjeolmmoš (fjellsame) som en beskrivelse av reineiere (Benjaminsen m. fl., 2016). Med dette forstår vi at reindriften er dynamisk, og at reindrift er en livstil og ikke kun en næring. Selv om ordet reindrift blir brukt

gjennom oppgaven er det viktig å poengtere at det for reinnæringa omfavner mer enn de økonomiske og ressursmessige sidene av reindrift.

Variasjoner i begrepsbruk kan bidra til ulike forståelser av hvilken betydning reindriftnæringa har for den samiske kulturen. Disse betraktningene er viktige poeng når man forsøker å forstå hvordan vindkraftprosessene oppleves blant reineiere, vindkraftselskapene og NVE. Anders Oskal som er leder for «Internasjonal center for reindeer husbandry» sa på Samekonferansen i Tromsø 27. november 2019 at vi «ser verden slik vi selv er» (Oskal, 2019). Ulike virkelighetsforståelser og ulike rasjonaliteter avhenger av hvilken bakgrunn og oppvekst man har. Derfor kan man argumentere for at det naturligvis vil være forskjeller i hvilke verdier man ser i vindkraft eller vern avhengig om man er utbygger, reineier eller myndighet. Ifølge Johnsen (2016a) er det viktig å undersøke hvordan myndighetene håndterer de ulike rasjonelle virkelighetene i planlegging der rettigheter til land er sentralt. Hennes empiriske studier viser at det er konfliktfylte rasjonaliteter mellom utbygger og reineiere i reindriftsområder og at konfliktene håndteres ulikt mellom kommunene. Videre i analysen vil de empiriske funnene vise hvordan ulike virkelighetsforståelser i vindkraftprosessen har implikasjoner for kunnskapsproduksjon og konflikthåndtering i planprosessen.

7.1 Reineiernes rasjonelle forståelser



Bilde 6 Bilde tatt under vårflytting 2019 i forbindelse med feltarbeid (Forfatteren har tatt bilde)

Reineiere er ikke en homogen gruppe, og har ulike holdninger til vindkraftverk i sitt reinbeiteområde. Om de blir berørt av vindmølleprosjektene, og omfanget av prosjektene påvirker naturlig nok holdningene. Den temporale settingen, omfanget av reinens påvirkning av vindkraftanlegget, personlige holdninger, tilgang på ressurser i form av kunnskap, tid og forhandlingsevne, påvirker hvordan reinbeitedistriktet stiller seg til vindkraftutbygging.

Jeg har vært i samtaler med reineiere fra fem ulike reinbeitedistrikt i Finnmark der jeg har spurt om hva de tenker om vindkraft i sitt distrikt. I tillegg presenterer jeg et par av holdningene som har blitt uttrykt gjennom feltsamtaler. Å si noe generelt om reineieres holdninger til vindkraft er ikke mulig, da jeg ikke har et representativt utvalg av reineiere i datamaterialet. På basis av informasjonen fra reineierne jeg har snakket med, kan derimot rasjonaliteten hva angår de ulike holdninger forklares.

En av reineierne kommenterte at det ikke hadde noe å si om det var lokale eller utenlandske selskap som ville bygge på deres reinbeiteområde. Informanten mente at konsekvensene for reinen blir akkurat de samme uansett hvem det er som får drive. Denne reineieren argumenterte for at det allerede var mange utbygginger i sitt distrikt i form av hytteutbygginger, kraftlinjer, gruvedrift og vindkraftanlegg, og at den kumulative effekten ville bli for stor for at reindriften i området hadde klart ett nytt arealinngrep. Reineieren jobbet med reindriften på fulltid. NVE avsto vindkraftsøknaden i reineierens distrikt der klagen fra reindriften ble tatt til følge. I tillegg var det også andre hensyn som tilsa at det var riktig å gi avslag, som hensyn til hekkende fugler. En annen reineier jeg møtte når jeg gikk på en tur over vidda på høsten sa at det ikke hadde noe å si hvem selskapet var, og hva de ønsket å tilby reineieren i erstatning. Han hadde svart til vindkraftselskapet at «reinen min spiser ikke penger».

En annen reineier hevdet at geografisk og kulturell avstand, hadde noe å si for å få en god medvirkning i vindkraftprosessen. Han argumenterte for at det hadde mye for han å si at vindkraftutbyggeren kjente til reindriften. Han fortalte at vindkraftsjefen hadde vært med han ut på tur til flokken på vidda ved flere anledninger, og hadde satt seg godt inn i driften og lyttet til alle tiltak som kunne bidra til å kompensere for tap av området til reindriften. Denne reineieren fikk vindkraftanlegg i sitt område, selv om Sametinget var imot ut fra hensynet til reindriften, og kulturminner.

En annen i reindriften fortalte at medvirkningsprosessene mellom vindkraftnæringa, NVE og reindriften ikke hadde opplevdes som reelle. Distriktet har vindkraft i sitt reinbeiteområde, og informanten mente at de hadde vært med å medvirke, ved å komme med tradisjonell kunnskap i prosessen, men at det hadde gitt lite utslag på den faktiske prosessen. Selve forhandlingene og utbyggingsprosessen med vindkraftselskapet hadde likevel vært bra, men informanten savnet muligheten til å få inkludert mer av den tradisjonelle reindriftenkunnskapen og kunnskap om psyko-sosiale forhold i reindriftenrapporten som inngikk i konsekvensutredningen. Denne informanten hadde derfor et annet perspektiv på hva som var rasjonelt å utrede om reindriften og vindkraft, enn det vindkraftselskapet hadde.

Jeg snakket også med en reineier som argumenterte for at han kunne være for vindkraft, om han fikk lov til å være med å bestemme hvor vindturbinene skulle stå. Dessuten at det kom en anleggsvei som han kunne bruke, og som gjorde at drifta på sommeren lettere. I tillegg var han for hvis han fikk en god økonomisk kompensasjon for tap av arealet. Informanten mente at hans rein kom til å tilpasse seg vindkraftanleggene etter litt tid.

En av reieneierne som hadde vindkraftutbygging i sitt distrikt, uttrykte at han ikke hadde noen sterke holdninger verken for eller imot vindkraft, men at distriktet i utgangspunktet var imot. Distriktet hadde advokat med fra første møte med vindkraftselskapet. De forhandlet fram en avtale som gjorde at distriktet gikk god for vindkraftanlegget. I senere tid har informanten uttrykt at det kunne vært forhandlet fram en bedre avtale enn den de fikk. Misnøyen til avtalen gikk ut på at kompensasjonen var utformet som en engangssum, og ikke i form av en årlig utbetaling.

Få av reieneierne jeg snakket med argumenterte for eller imot vindkraftanlegg av idealistiske grunner og følelser, men brukte heller argumenter som at tap av beite førte til økt risiko og sårbarhet for drifta og deres framtid i yrket. Dette kan ha med hvilket handlingsrom reindriften har i forhandlingsprosessene med vindkraftnæringa som vil basere en erstatning på fagrapportene for reindriften i konsekvensutredningen. Handlingsrommet påvirkes av hvem som får delta, hvordan de deltar og med hvilken form for makt (Fung, 2006). Makten derimot formes av relasjoner, kunnskap og hva som er den hegemoniske rasjonaliteten (Flyvbjerg, 2004). Fagrapportene om reindriften består av «driftsøkonomi, arealbruk i topografisk, biologisk og botanisk forstand» Bjørklund (2016). En kan derfor se at mulighetsrommet for forhandlinger baserer seg på disse utredningene og setter rammene for en spesifikk rasjonell forståelse av hva reindriften betyr i et samfunnsperspektiv.

Sametinget derimot, har i vindkraftutbyggingene jeg har undersøkt, argumentert mer for hvordan økt risiko i reindriften berører hele den samiske kulturen, og at samene som urfolk skal få muligheten for å bevare sin kultur og bestemme over sin egen framtid. I flere av vindkraftsakene der reieneieren har stilt seg positive til vindkraftutbyggingen, har Sametinget gått imot av hensyn til kommende generasjoner og de kumulative effektene som vindkraftutbygging påvirker reindriften som helhet (NVE, 2012a; NVE, 2010; Intervju Sametinget). Sametinget uttaler seg heller ikke kun på vegne av reinnæringa, men også på vegne av hele den samiske befolkningen. Som folkevalgte kan man argumentere for at Sametinget har et større mulighetsrom enn reindriften ved at innflytelsen og kommunikasjonsformen i medvirkningene baserer seg på en større kontekst (Fung, 2006).

7.2 Vindkraftselskaperenes rasjonelle forståelser



Bilde 7 Raggovidda vindpark i Berlevåg. Bilde er tatt i forbindelse med feltarbeid og befarung. (Bilde er tatt av Øyvind Friskila den 11.09.2029. Gjengitt med tillatelse)

Vindkraftindustrien har også rasjonelle forklaringer for hvorfor deres næring er viktig. De ser på seg og sin bedrift som en viktig bidragsyter for mer fornybar energi, ønsket av både Staten, fylket og kystkommunene i Finnmark (Meld. St. 25, 2015–2016; Solberg m. fl., 2019; Finnmark fylkeskommune, 2013). Faktisk så har det i motsetning til andre kystkommuner lenger sør i landet, blitt uttrykt positive holdninger rundt nasjonal ramme for vindkraft på land i enkelte av kommunene i Finnmark. Disse kommunene var Vardø, Vadsø og Lebesby (Solberg, m. fl., 2019). I tillegg har Nordkapp og Porsanger, Hammerfest, Kvalsund (nå en del av Hammerfest) og Måsøy i Finnmark, vært positive til mer vindkraft (Pedersen, 2019). Hasvik, Berlevåg og Båtsfjord har også uttalt gjennom tidligere høringsuttalelser at de var positive til vindkraften som har blitt bygget ut i deres kommuner (NVE, 2010; NVE 2012a; NVE, 2012b). Vindkraftnæringen tenker at de er med å bidra til mer robuste lokalsamfunn ved næringsutvikling, og at de bidrar positivt til flere arbeidsplasser, mer innovasjon og skatteinntekter samt økt forsyningssikkerhet for framtiden. Et av vindkraftselskapene jeg snakket med forklarte at de genererer positive ringvirkninger i fire faser. «De fire aksene vi jobber etter [er] planlegging, utbygging, drift og eierskap. Alle disse fire kan generere positive ringvirkninger til samfunnet på ulike måter» (Intervju vindkraftselskap). Selskapet kom blant annet også med eksempler på hvordan deres investering hadde bidratt til å øke investeringsviljen til nye selskaper i lokalsamfunnet, og viste til et eksempel fra en mobil betongleverandør, som hadde gjort investeringer i utstyr og utvidet produksjonen etter at de hadde fått oppdrag fra vindkraftutbyggingen i kommunen. Det er likevel ikke så mange som

jobber med den daglige driften av vindkraftverk. Av faste ansatte på Raggovidda vindkraftverk der jeg var på befaring, var det mellom 3-5 stykker som jobbet med selve driften av vindkraftverket. Det kom også teknikere fra Sør-Norge for å gjøre endringer på vindkraftinstallasjonene den dagen jeg var på besøk. Likevel argumenterte en næringsutvikler kommunen som jeg snakket med samme dag, at de få arbeidsplassene i vindkraften var viktig for kommunen, fordi kommunen var preget av fraflytting og lite annen næringsutvikling. De lokale lærlingene kunne bekrefte at vindparkutbyggingen hadde en positiv effekt på bygda. I Berlevåg ønsker kommunen i samarbeid med vindkraftanlegget også å legge til rette for hydrogenproduksjon av vindkraft. Dette prosjektet har blitt EU-finansiert med ca. 50 millioner kroner. Dette prosjektet har skapt internasjonal interesse da det blant annet er et stort behov for en omlegging i shippingbransjen fra tungolje til utslippsfritt brensel (Forskningsrådet, 2019). Vindkraftanlegget er en del av den todelte samstyringsstrukturen som (Swyngedouw, 2005) hevder har sine fordeler og ulemper. Der markedet har fått mere makt, er Staten avhengig av at privat næringsliv er selve planleggeren mens Staten er planforvalteren (Aarsærer og Buanes, 2013). Dette betyr at vindkraftselskapet selv må sørge for å få økonomien til å gå rundt for å kunne drive virksomhet, og kommunene blir avhengige av at selskapet er økonomisk bærekraftig for at de skal kunne operere og generere skatteinntekter og sysselsetting i kommunen. Samstyringen drives derfor i større grad av det private næringslivet, selv om samstyringen også åpner opp for et mer direkte demokrati (Swyngedouw, 2005).

Ifølge Andreas T. Aasheim fra Norwea har Finnmark blant de aller best egnede områdene for vindkraft i Europa om man ser på vindforholdene (Enerwe, 2017). Det vil derfor kunne anses som rasjonelt å velge Finnmark, hvis det skal tillates mer vindkraftutbygging. Flere av vindkraftanleggene som har fått konsesjon ligger plassert i landskap med store sammenhengende områder med stein og lite eller ingen vegetasjon, og har derfor en lavere økologisk verdi sammenlignet med flere andre vindkraftprosjekter langs kysten i Norge. Raggovidda vindkraftverk i Berlevåg kommune er et av vindkraftverkene som ligger på steinete grunn. Dette gjør også at man ikke trenger å sprengte fjell for å lage hverken atkomstvei eller vindkraftfundamentet. Disse faktorene kan være et argument for at slike områder i Finnmark er bedre egnet enn andre vindkraftområder rundt om i landet.

Vindkraftselskapene mente videre at det er mulig å få til en sameksistens med reindrifta, og at tillitsbygging og god dialog er viktig. Det var forskjell på hvordan de ulike selskapene opplevde tilliten mellom dem som utbygger og reindrifta. Det ene selskapet argumenterte for at det var viktig for selskapet å få snakke med alle i reindrifta. De ønsket å informere alle i

reinbeitedistriktet på en oversiktlig måte slik at ikke informasjonen måtte gå gjennom flere ledd. De påpekte også at det ble vanskeligere med en tillitsbyggende dialog hvis de ble møtt med advokater i møtene og forhandlingene, og ønsket helst at møtene med reindrifta skulle være uten advokater så langt det lot seg gjøre. Det andre selskapet vektla viktigheten med å møte reindrifta med raushet å samt å legge til rette for at reindrifta ikke skulle lide økonomiske tap av utbyggingen.

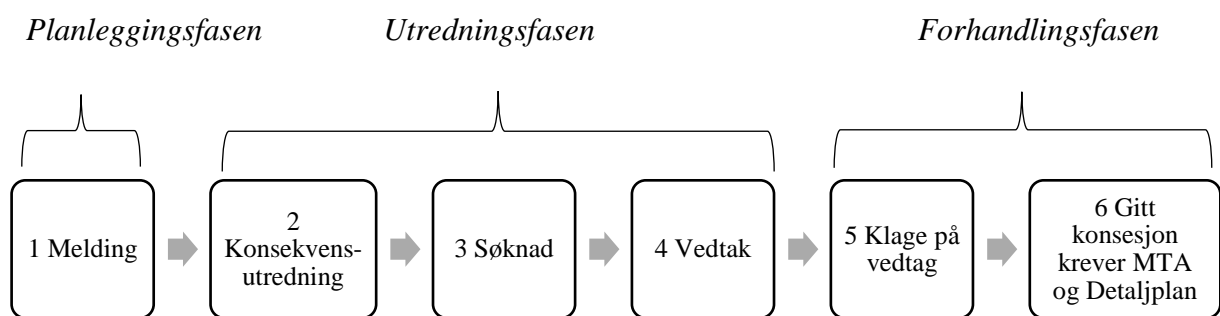
Begge vindkraftselskapene som jeg har intervjuet var lokale operatører i Finnmark og begge vektla viktigheten av å ha en ryddig og skikkelig prosess med berørte parter, og sa at dette var ekstra viktig for dem siden de kanskje hadde barn på samme skole, eller bodde i samme område og ble nødt til å omgås også på fritiden. De vektla at det var forskjell på vindkraftselskapene og hvordan de jobbet i lag med reindrifta, der de påpekte at noen kanskje ikke var like flinke til å ha en ryddig praksis. Som Flyvbjerg (2004) poengterer så er det viktig å ha med seg det historiske og geografiske perspektivet når man skal forstå holdninger og rasjonelle forståelser av planprosesser. Tillit tar lang tid å bygge, og er lett å bryte ned. Om tidligere lignende prosesser har vært preget av et asymmetrisk handlingsrom, eller opplevelser av at medvirkningen ikke er reell kan dette prege også fremtidige prosesser. Vindkraftselskapene jeg har snakket med har sin virksomhet i Finnmark og deler nok derfor et større posisjonelt rom når de er i dialog med reinnæringa. Som (Mullings, 1999) påpeker er det posisjonelle rommet viktig i en intervjusetting som forsker, men jeg tenker at posisjonalitet gjennom kultur, historie, verdier, og geografisk tilhørighet også er viktig i andre settinger der dialog er avgjørende for å skape tillit.

Som svar på problemstilling en om reinnæringa og vindkraftutbyggernes holdninger til medvirkningsprosessen, kan man argumentere for at holdningene er ulike mellom reinnæringa og vindkraftnæringa. Holdningene er ikke homogene, men hver av holdningene har sine rasjonelle forklaringer som er preget av konteksten til individet, sammen med den temporale og geografiske konteksten.

8 Praktiske og strukturelle utfordringer i planprosessen- en empirisk analyse.

Innledningsvis har jeg gjort rede for at jeg vil analysere utfordringer som ligger til grunn for en *rettferdig, effektiv og legitim* prosess. Dette kapittelet vil derfor svare på problemstilling to, som er problemidentifiserende ved at jeg identifiserer hvilke praktiske og strukturelle utfordringer reindrifta, vindkraftselskapene og NVE møter på i planprosessen.

Dette kapittelet deler hele vindkraftprosessen inn i tre ulike hovedfaser. Den første fasen har jeg kalt *planleggingsfasen*, og er prosessen der vindkraftselskapet undersøker ulike potensielle områder for vindkraft. Da vil kartgrunnlag og offentlig informasjon om reindrifta være viktig. Planleggingsfasen er også den fasen der vindkraftselskapet annonserer vindkraftprosjektet gjennom en melding. Den andre fasen har jeg kalt *utredningsfasen* og er den fasen hvor utredningsprogrammet fastsettes, utredningen blir gjennomført og søknaden sendes inn. Her er den løpende medvirkningen og involveringen viktig, både når det gjelder innhenting av fagkunnskap, og medbestemmelse gjennom konsultasjoner. Den siste fasen har jeg kalt *forhandlingsfasen* og denne fasen er den delen av konsesjonsprosessen hvor vindkraftselskapet forhandler med reindrifta, for å prøve å komme til enighet om avbøtende tiltak eller kompensasjon. Når forhandlingsfasen faktisk starter i praksis, varierer i de ulike prosessene.



Figur 15 Behandlingsprosessen til NVE i vindkraftsaker

8.1 Planleggingsfasen

Det viktigste for vindkraftselskapene er å finne gode lokaliteter for vindkraftanlegget. Først og fremst må vindforholdene være gode, og nettilknytningen bør være realiserbar. Deretter går vindkraftselskapet i gang med å se nærmere på hvilke lokaliteter som er minst konflikthylte (Informant vindkraftselskap). Det er ifølge informanten min fra FeFo vanlig at

vindkraftselskapene tar kontakt med FeFo for å høre hvilke områder som kan egne seg for utbygging. Det er også etter oppfordring fra NVE anbefalt å ta kontakt med Landbruksdirektoratet avdeling reindrift, for å forhøre seg om hvilke områder som kan være mer eller mindre konfliktfylte. NVE anbefaler i tillegg å ta kontakt med det berørte reinbeitedistriktet for å skaffe seg informasjon om bruken av området (Berg, 2018). Det finnes også et offentlig kart over reindrifas ulike bruksområder (Kilden NIBIO, 2020). Kartmaterialet inneholder på enkelte områder feil og mangler, og gjengir per nå (mai, 2020) ikke den fleksibiliteten som reinnæringa har behov for, i den måten de driver sin virksomhet (NVE, 2019c, s. 3). I Troms og Finnmark er Fylkesmannen nå i gang med et prosjekt om å skaffe seg distriktsplaner fra alle reinbeitedistrikt i fylket (Fylkesmannen, 2020). I neste avsnitt vil jeg forklare hvilke utfordringer informantene i reindriften og offentlig forvaltning, har uttrykt om distriktsplanene og oppdateringen av kartmaterialet. Noe av utfordringen med kart og fleksibilitet har jeg selv erfart under reinflytting våren 2019.

8.1.1 Kart og forståelsesgrunnlag av reindriften for offentlig og privat planlegging

Noe av det som kom frem i både intervjuer og under seminaret jeg var på 15. oktober i Tromsø om reindrift og vindkraft, var viktigheten av gode kart og plangrunnlag for reindriften. Dette er fordi forvaltningen og utbyggere lettere kan ta gode avgjørelser på hvilke områder som er viktige for reindriften å beholde. Det samiske uttrykket “Jahki ii leat jagi vielja” betyr på norsk at “Det ene året er ikke det andre årets bror”. I det uttrykket ligger det en bevissthet om at det er store årvisse forandringer i naturen. På grunn av klimaendringer blir de økologiske faktorene mer uforutsigbare, og både snøforhold, snøtype, snødybde og isforhold kan variere i stor grad fra år til år. Reinnæringa snakker ikke om hvor godt et beite er, men hvor god tilgangen på beite er (deltagende observasjon i reindriften). Ordet "guohtun" ble forklart for meg under feltarbeidet og blir brukt for å beskrive tilgangen på beite. Ordet blir brukt som et nyttig begrep på vinteren da snøforholdene i stor grad varierer, noe som har stor betydning for graden av «guohtun». Med bakgrunn i dette kan man forstå at reinnæringa har behov for fleksibilitet.

Det er ikke kun de økologiske og klimatiske faktorene som gir behov for fleksibilitet. Samspillet mellom ulike siidaer spiller også en viktig rolle for hvordan bruken av reinbeitedistriktets arealer varierer fra år til år. Etersom reindriften i Finnmark er kompleks, betyr det også at samspillet mellom de ulike siidaene og nabo-distriktene strategisk må spille på lag med de økologiske og klimatiske forholdene. Da jeg var med på reinflytting både våren og høsten 2019 fikk jeg erfare dette samspillet ved flere anledninger. Når vi skulle flytte reinen måtte vi først og fremst passe på hvor barrabbene og guohtun var best. På vårflyttingen måtte vi også vurdere

hvilke vann vi kunne kjøre over eller ikke på grunn av usikker is. Like viktig var det at flyttingen ble samkjørt med andre reinflokker, og at man planla flyttingen riktig, slik at man var på riktig sted til riktig tid i forhold til andre flokker, pramming med båten og henting av dyr med slaktebil. Underveis i flytteprosessen ringte reineierne hverandre mange ganger i løpet av dagen for å lage strategier i samarbeid med andre reineiere fra andre siidaer, slik at man ikke kom i veien for hverandre. Disse faktorene kan medføre at man må endre litt på flytteleiene og oppsamlingsplassene fra år til år. Med så mange faktorer som skal fungere i lag blir det vanskelig helt å forutsi hvilke områder reindriften har mest behov for nå og i årene framover.

Det er gjort forsøk på å lage kartgrunnlag som viser sommerbeiter, flyttleier, oppsamlingsområder, lufteområder, kalvings områder, parrings områder, høstområder og vinterområder mm. som de ulike distriktene bruker (Kilden.nibio, 2020). Disse kartene stemmer bare delvis ifølge tre av de jeg snakket med i reindriften. De hevdet at noen steder er de direkte feil i forhold til den faktiske bruken av de ulike områdene. I samtaler med reindriften har det vært noe usikkerhet om hvorfor kartdataene ikke ligger oppdatert. Enkelte distrikt har gjort endringer, som ikke har kommet med i nye kart, mens andre distrikt har levert inn kart som har vært tegnet inn for hånd, men som ikke har blitt digitalisert og offentliggjort enda. Landbruksdirektoratet jobber nå med å få reindriften til å aktivt oppdatere kartene selv, via en dynamisk karttjeneste etter at det ble vedtatt i en næringspolitisk melding om en samlet politikk for reindriften i Norge (Meld. st. 32, (2016-2017) s. 55)

Hensikten er å få etablert helhetlige og dynamiske kart til bruk for reindriftsnæringen, offentlig forvaltning, planmyndighet og utbyggere. Videre skal kartene danne grunnlag for innsyn i reindriften arealbruk, og være et sentralt saksbehandlingsverktøy i analyser og tematisk framstilling i saker hvor reindriften blir berørt. Det er også en intensjon med utviklingen av disse kartene at de kan gi en samlet oversikt over gjennomførte utbyggingstiltak innenfor det enkelte distrikt sine grenser (Meld. st. 32, (2016-2017) s. 55).

Siden meldingen kom ut i 2016, er status fra Landbruksdirektoratet «...at tre distrikter har testet løsningen for ajourhold av kartene». De skriver videre i en e-post at dette har fungert bra og at de jobber med å få flere distrikter over på den dynamiske karttjenesten (e-post korrespondanse med kartansvarlig i Landbruksdirektoratet, mai 2020)

Fylkesmannen i Troms og Finnmark jobber også med å oppdatere plangrunnlaget for reindriften. Målet er å få alle reinbeitedistrikt til å lage distriktsplaner som kan gi reindriften et:

... bedre arealvern samt virke konfliktforebyggende ved at kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn får et best mulig grunnlag for å ivareta reindriftens interesser og hensyn i arealplanarbeidet. En distriktsplan vil kunne føre til økt samarbeid og kunnskap hos andre brukere (Fylkesmannen, 2019).

Ifølge reindriftsloven §22 har flyttveier også et særskilt vern (Dalen og Villaruel, 2019). Det er heller ikke anbefalt å gjøre inngrep i reindriften som regnes som minimumsfaktor. Minimumsfaktorer i reindrifta er faktorer som næringa må ha som et minimum for å sikre en bærekraftig drift. Vinterbeite er ofte regnet som minimumsfaktoren, men det kan også være andre årstidsbeiter. På reinflyttingen ble jeg forklart at kalving-, parring-, beite- og luftingsområder også er svært viktige for reindrifta. Dette betyr at det har en stor nytteverdi å presentere de viktigste områdene i et kartmateriale, og samtidig kunne beskrive hvorfor reindriftas behov for fleksibilitet er viktig.

På en annen side kan distriktsplanen bidra til mindre rom for fleksibilitet i reindrifta fordi det er utfordrende å beskrive reindrifta både gjennom kart og med ord. Særlig blir beskrivelsene av de ulike områdene av reinbeitedistriktene komplisert når distriktet består av mange siidaer. I tillegg er det et tidkrevende arbeid, som krever godt samarbeid og god kunnskap om hele distriktet samt teknisk fagkompetanse i utformingen av planen. En av informantene mine som har god kjennskap til Fylkesmannens planer om å innhente nye distriktsplaner fra reindrifta, uttrykte at det var uheldig at reinbeitedistriktene ble pålagt gjennom reindriftsloven å lage gode distriktsplaner, uten å ha tilstrekkelige ressurser, kompetanse og tid til å kunne gjøre dette. Ifølge informanten, har ingen av reinbeitedistriktene i Finnmark fått tilstrekkelig med midler eller opplæring i hvordan en god distriktsplan skal utformes. Høsten 2019 inviterte Fylkesmannen til møter med ulike reinbeitedistrikt om hvordan utforming og innhold for distriktsplaner skal fremstå, men informanten mente at dette ikke var tilstrekkelig. Informanten synes det var urimelig å pålegge reineiere som jobber fulltid med reindrift, og i tillegg utforme planbeskrivelser og planarbeid på et tyvetalls sider uten at reineierne har fått ressurser til å gjennomføre en slik arealbeskrivelse og kartlegging.

Kommune, fylkeskommune og Fylkesmannen har flere hensyn å ta i arealplanleggingen. Distriktsplanen kan i den sammenhengen bli brukt som et verktøy for å finne ut hvilke områder innenfor distriktets grenser som ikke er viktige, og som dermed kan avses til andre formål. Reindrifta har dermed mindre argumentasjon for at de har bruk for områdene, og står kanskje svakere i en arealkonflikt i forhold til områder som ikke er med i distriktsplanen.

Å ha gode planleggingskart og nødvendige grunnlagsdata er likevel viktig for *legitimiteten* til reindrifta. At vindkraftutbyggere og offentlig forvaltning bruker denne informasjonen riktig, er viktig for *legitimiteten* til offentlig forvaltning og utbygger. Gode distriktsplaner kan ifølge Fylkesmannen (2019) bidra til en mer *effektiv* søknadsprosess, men for reindrifta er de *tidkrevende* å lage (Informant i Fylkesmannen). Selv om planene er ment for å sikre en mer legitim og effektiv prosess, må man også spørre seg om maktforholdene i planprosessen og hvem som vinner på dette og hvem som taper, og med hvilke former for makt (Flyvbjerg, 2004). Distriktsplaner er per i dag lovfestet gjennom reindriftsloven (2007, §62), men hvordan de skal brukes og hvordan de skal utformes er ikke bestemt på detaljnivå. For å oppsummere kan man si at det er både en praktisk og strukturell utfordring å lage gode distriktsplaner og kartgrunnlag. En praktisk utfordring, fordi reieneierne mangler tid og kompetanse for å lage både planer og oppdatere kart, og en strukturell utfordring, fordi reindrifta er iboende kompleks og har behov for fleksibilitet. En diskusjon rundt hva som kan åpne opp mulighetsrommet for et mer nøyaktig offentlig forståelsesgrunnlag av reindrifta vil diskuteres i kapittel 9.

8.2 Utredningsfasen

I en *konsekvensutredningsfase (fase 2)* er det viktig å skaffe et godt kunnskapsgrunnlag om hvordan reindrifta kan bli påvirket av vindkraftutbygging. Her er det ifølge NVE viktig at reindrifta og Sametinget blir invitert med tidlig i prosessen for å lage gode utredningsprogram som er en plan for hva konsekvensutredningen skal inneholde (Berg, 2018). Men hvor mye kan reindrifta kreve av utredningen?

8.2.1 Forskjellig syn på innhold og fagkunnskap i reindriftrapportene

Felles for alle jeg har intervjuet i reindrifta samt representanter på politisk nivå i Sametinget, er en vurdering av at den tradisjonelle kunnskapen i reindrifta er lite vektlagt i reindriftrapportene knyttet til konsekvensutredningene for vindkraftsøknaden. NVE viser til utfordringen med dette i sin rapport «Reindrift og annen samisk utmarksbruk» (Berg, 2018), og anbefaler vindkraftselskapene at «... samarbeid med næringen må vektlegges. På denne måten vil man få bedre forutsetninger for å møte alle partenes interesser og sikre best mulige prosesser der både vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap legges til grunn.» (Berg, 2018). Det er utreder som skal ha ansvaret for å sørge for at reindriftrapporten blir god nok. Reineiere kan i denne prosessen komme med innspill til utredningsprogrammet for rapporten, men innspillene fra reinnæringa må ikke nødvendigvis tas til følge. Det er NVEs ansvar å avgjøre hvorvidt reindriftrapporten tilfredsstiller kravene. NVE har uttalt at det er vanlig at reindrifta påpeker

mangler med rapportene som sendes inn til NVE og at nye rapporter eller tilleggsutredninger er vanlig (Berg, 2018; Intervju med NVE).

Det er gjort lite forskning på reinsdyrenes unnvikelse fra vindmøller, og resultatene er sprikende (Strand, m. fl., 2017). Det har tidligere, i de fleste tilfeller blitt gitt utredningsansvar til forskermiljø uten tilknytning til samisk reindrift i disse spørsmål. Målet for rapportene har vært å gjøre kvantitative adferdsstudier av reinens unnvikelsesmønster, samt gi en beskrive av bruken av område (Berg, 2018). I forskriften om konsekvensutredninger står det at «Konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn, herunder samisk natur- og kulturgrunnlag» (Forskrift om konsekvensutredninger, 2017, §21). I det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget om reindrift og vindkraft fra NVE er det ikke presentert noe forskning på hvordan vindkraft kan påvirke samisk kultur (Berg, 2018).

I hvor stor grad reindriften har hatt et samarbeid og bidratt med kunnskap til utrederne har variert mellom ulike reinbeitedistrikt. Om det ligger en uenighet og mistillit allerede før prosessen med å lage rapporten, blir det utfordrende å samarbeide om å lage utredningen (Intervju reineier, intervju vindkraftselskap). Det har blitt bestilt eksterne rapporter, eller blitt påpekt mangler i eksisterende rapport som har ført til at NVE har krevd et oppdatert kunnskapsgrunnlag om virkningene på reindriften har blitt nødvendig (Intervju NVE). En slik bestilling kan forekomme i selve *konsekvensutredningsfasen (fase 3)* eller *klage på vedtak (fase 5)*. Noe av det som reineiere ofte har vært uenige med utreder om, er hvorvidt reinen vil unnvike vindmøllene eller ikke. Samlet sett er holdningene hos de jeg har intervjuet i reindriften, at virkningene vindkraftverket har for reindriften ikke blir godt nok utredet.

Forskermiljøet som får de fleste av oppdragene for vindkraftbransjen, tilhører de forskerne som mener at unnvikelsen i selve driftsfasen av kraftproduksjonen er liten, moderat eller noe negativ (NVE 2012b; NVE, 2010; Rannestad, Ivvár og Eftestøl, 2019) I intervju med en som er tilknyttet reindriften, og som har vært med på et av forskningsprosjektene for å kartlegge reinens unnvikelser, ble det argumentert for at det var enkelte svakheter i forskningsmetoden. Informanten argumenterte for at studien om reinens unnvikelse fra vindkraftanlegget ikke fikk med seg hele bildet av hva som ble den totale konsekvensen av beiteunnvikelsen for hele flokken. Informanten fra reindriften argumenterte for at det også burde vært gjort studier på den delen av flokken som ikke var i direkte tilknytning til vindkraftanlegget, for å se hvorvidt den delen av flokken unnvik området som en konsekvens av vindkraftanlegget. Hvis unnvikelsen skyltes vindkraftanlegget, mente informanten at dette ville det vært et argument

for tap av beiteareal i reinbeitedistriktet. Lokale værforhold som tåke og klarvær har også hatt en innvirkning på reinens unnavikelsesmønster ifølge informanten. Informanten mente videre at dette ikke hadde blitt tatt nok hensyn til i konklusjonen i rapporten. Noe av det som ble poengtert i intervjuet med representanten for reindriften var at det helt fra starten hadde oppstått et slags mistillitsforhold mellom partene der man hadde vært noe skeptisk til den andre partens intensjoner om å samarbeide.

Et annet viktig poeng er hvilke krav som stilles av myndighetene om innhold i en reindriftsfaglig rapport. I ett av intervjuene ble det påpekt at det var synd at en utreder kun så på de kvantitative dataene for unnavikelse fra reinen, og ikke på de samfunnsmessige og kulturelle konsekvensene som et vindkraftverk kunne ha for reindriften. Reineieren fortalte at å jobbe mot vindkraft er en krevende og langtekkelig prosess som tar mye energi og tid. For reindriften kan lange prosesser og stadige arealsaker virke stressende, og bidra til at reineieren får mindre tid med familie og venner. Den som har vilje til kunnskap har vilje til makt og kunnskap produserer igjen makt (Flyvbjerg, 2004). I konsekvensutredninger har derimot både vindkraftselskapene og reindriften en vilje til kunnskap. Den asymmetriske situasjonen oppstår når det er vindkraftselskapet selv som bestiller kunnskapen. NVE sa under intervjuet at de har tiltro til av vindkraftnæringen bestiller objektiv kunnskap. Vindkraftselskapet sa i intervjuet at de har tiltro til at selskapet som de bestiller kunnskapen fra, besitter den objektive kunnskapen. Problemet oppstår når reinnæringa ikke anerkjenner kunnskapen som vindkraftverket har kjøpt. Hvilke syn skal da NVE ta hensyn til i vurderingen for og imot vindkraftverket?

Et siste poeng som ble trukket fram var viktigheten av å kartlegge de kumulative virkningene et arealinngrep kan ha på reindriften. I samtale med stiftelsen Protect Sapmi ble det argumentert for at de som reindriftsfaglige konsulenter var de eneste som utredet dette på en god nok måte. Den kumulative metoden baserer seg på en kartlegging av hele reinbeitedistriktets tidligere arealpåvirkninger, og hvordan disse påvirkningene i form av hyttebygging, veier, kraftlinjer og kraftverk til sammen har uheldige effekter på reindriften. Selv om det anbefales av NVE å kartlegge de kumulative virkningene finnes det ingen konkrete krav om at andre arealinngrep i distriktet, og regionen før øvrig, og påvirkningen av disse skal kartlegges og tas med i reindriftsrapportene (Dalen og Villaruel, 2019). Det finnes heller ikke noen helhetlig oversikt over hvor mye areal som har gått tapt for reindriften som helhet. I Troms har de prøvd å få en regional oversikt over dette arealtapet, der Fylkeskommunen jobber med å ferdigstille en regional plan for reindrift, som også skal ta for seg den kulturelle bærekraften i reindriften

(Troms fylkeskommune, 2020). Ifølge en informant fra Fylkeskommunen (15.04.20) er det ikke planlagt en tilsvarende regional plan for Finnmark enda.

For å oppsummere kan man identifisere en strukturell utfordring ved at konsesjonssystemet ikke tillater eller anerkjenner motstridende kunnskapssyn i tilstrekkelig grad. En praktisk utfordring er at kunnskapen som produseres av ulike årsaker kan inneholde ufullstendig informasjon, og dermed ikke få med hele bildet. Kunnskapen som produseres har også hatt en overvekt av biologisk kunnskap, mens kunnskap om kultur og økonomi ikke har vært en prioritert del av utredningsrapportene for reindrift. Dette påvirker maktdynamikken og mulighetsrommet for medvirkning og vil diskuteres videre i kapittel 9.

8.2.2 Reindriftras ressurser i form av kompetanse, tid, penger, språk og geografi

Den samiske medborgeren er ifølge Selle m. fl. (2015) en like aktiv medborger som samfunnet for øvrig. I statistiske analyser av politisk interesse, engasjement og valgdeltagelse og organisasjonsdeltagelse fra tidlig 2000-tall, kan man anta at samer i kjerneområdene er tett innlemmet i både det nasjonale, regionale og lokale politiske systemet. Ifølge analysene ser det heller ikke ut til at framveksten av Sametinget har bidratt til å svekke tilknytningen, og interessen for det norske politiske systemet (Selle m. fl. 2015).

Reindriften i Finnmark ligger i geografisk nærhet til Sametinget, samtidig som det ligger langt unna sentralmakten. Reineierne bor derfor ofte i samme område som flere av de som jobber sentralt i Sametinget, og flere av reineiere har bekjentskaper eller god kontakt med politikere på Sametinget. Sametinget har også vært aktive på reindriftsspørsmål og rettigheter til land og vann i de samiske kjerneområdene. Reineierne kan ifølge Selle m. fl (2015) ikke omtales som politisk marginaliserte hverken i form av deltagelse i den norske politikken, eller den samiske.

Likevel kan man argumentere for at det er flere faktorer som bidrar til at reindriften i en medvirkningsprosess om arealkonflikter, mangler tilstrekkelige ressurser i form av tid, kompetanse og økonomiske midler for å kunne delta aktivt både før, under og etter konsesjonsprosessen. I tillegg har medvirkningen geografiske og språklige utfordringer. Johnsen (2016b) påpeker flere hindre for medbestemmelse i reindriften i en empirisk studie av reintallstilpasningen. Hun legger frem at *undefinerte mål, uklar rollefordeling, uforutsigbare og ugjennomsiktige prosesser, ulike virkelighetsforståelser og ujevne maktforhold*, til sammen var til hinder for en rettferdig, effektiv og legitim medbestemmelse mellom den offentlige forvaltningen og reindriften i Finnmark i prosessen med reintallsreduksjon. Så langt viser min studie at *ulike virkelighetsforståelser og ujevne maktforhold* i form av hvem som får komme

med kunnskap og hvem som sitter på mest ressurser i planprosessen også er gjeldendene for reindrifta i vindkraftprosesser.

Tidsbruk og effektivitet

Det første som ble tatt opp i intervjuene mine med både reindrifta, vindkraftnæringen og NVE var tidsdimensjonen i disse prosjektene. En konsesjonsprosess for et vindkraftanlegg kan ta fra fire til opp mot ti år (NVE, 2020a). Selv etter en ti år lang prosess, kan det oppstå en ny diskusjon når et vindkraftselskap med konsesjon skal til å sette spaden i jorda. Øyfjellet i Vefsen i Nordland fylke er et eksempel på det. Meldingen om vindkraftverket ble sendt inn i 2011, og spaden ble satt i jorda i år. Per nå (15. mai 2020), står vindkraftselskapet i en uenighet om avbøtende tiltak og kompensasjon med reindrifta (NVE, 2018). De siste årene har det vært sendt inn mange søknader på vindkraftprosjekter på bakgrunn av el-sertifikat ordningen som er en subsidieordning, betalt av strømforbrukerne for å stimulere til ny fornybar kraftproduksjon. Denne ordningen vil ikke lenger gjelde for konsesjonsgitte vindkraftanlegg som ikke er blitt iverksatt innen utgangen av 2021. Grunnen til dette er at NVE har gitt konsesjoner til anlegg som samlet sett gir en større effekt i TWh, enn det som har vært den politiske målsettingen i den opprinnelige el-sertifikatordningen (Energifakta Norge, 2020). Dette har sammenheng med at kraftmarkedet var usikkert rundt 2012 da mange av disse konsesjonene ble gitt, men nå er målsettingen for el-sertifikater oppfylt og ordningen kan avsluttes. Pågangen for konsesjonssøknader under el-sertifikat ordningen har vært høy de siste 12 årene, og dette har gjort av NVEs behandlingstid har vært lang grunnet et utydelig regelverk rundt tidsbruk mellom planlegging, utbygging og igangsettelse av vindkraftanleggene (Bjerkestrand, 2020). NVE har også foreslått å endre formuleringen i energiloven fordi det ikke finnes en frist på hvor lang tid det kan gå fra konsesjonen er gitt, til byggingen må starte, eller hvor mange ganger man kan be om utsatt frist (Bjerkestrand, 2020). Normalt har NVE gitt en frist på 5 år fra konsesjon er gitt til byggingen skal være igangsatt (Bjerkestrand, 2020).

I intervju med representanten for NVE ble det forklart at grunnen til at prosessen hadde tatt så lang tid, skyldes lav saksbehandlingsskapasitet hos NVE da de opplevde at det kom mange søknader på samme tid i perioden mellom 2008-2015. I tillegg har det ved flere anledninger hendt at vindkraftselskapene måtte levere ny konsekvensutredning, fordi enkelte tema i rapporten ikke har blitt undersøkt grundig nok. Oppdateringer kan også skyldes at forholdene har endret en seg siden første gang vindkraftselskapene meldte inn prosjektet, eller sendte inn søknad første gang. Ifølge informanten fra NVE har reinnæringen vært flinke med å sende inn klager til rett tid. Informanten i det ene vindkraftselskapet jeg snakket med, var nok ikke enig i

dette, og mente at reindrifta ofte kommer for sent inn i prosessene, men henviste da til høringsuttalelser og ikke til klagefrister. Det har også vært tilfelle at reinbeitedistriktene har levert høringssvar for sent:

I mange saker så opplever jeg at reindrifta kommer for sent med høringssvar, og jeg tror det har blitt akseptert i 100% av tilfellene at de lever for sent. Men hvorfor leverer de for seint bør man jo heller spørre. Er det satt for knapp høringsfrist? Er det feil tid på året for reindrifta? For de har jo sine deler av året der de er opptatt, og deler der de er mer tilgjengelig (Informant i vindkraftnæringen).

Nytteverdien av sekretærstilling i reinbeitedistriktet

Om høringsprosessen foregår i en tid der reindrifta er travel, vil det for et distrikt som ikke har en leder eller en sekretær som jobber utenom den daglige reindrifta, være vanskelig å levere høringsuttalelser til rett tid. Det finnes masse informasjon om prosessene på NVEs nettsider, men denne informasjonen tar tid å lese, inneholder flere ulike lovparagrafer og ulike vedlegg med ulike bestemmelser med oppfordringer til både medvirkningsprosesser og krav til innhold i konsekvensutredninger. Å sette seg inn i dette tar tid for både vindkraftutbyggerne og reineieren, men forskjellen mellom disse to, er at vindkraftutbyggeren har dette som jobb, mens reineieren må sette seg inn i dette på fritiden.

Flere av informantene fra reinbeitedistriktene jeg har snakket med, sier at de i tillegg til vindkraftprosesser også må forholde seg til planprosesser og saksgangen i veiutbygging, hytteutbygging og annen næringsvirksomhet mm. Disse prosessene er bygd opp på hver sine måter. Å holde seg informert til enhver tid, samt vite hvilke rettigheter og forventninger som stilles til distriktet som rettighetshaver og aktør i disse prosessene omtales som svært utfordrende for flere av distriktene jeg har snakket med. En ekstra utfordring er det for de mindre distriktene som ikke har en sekretær.

Jeg opplever at de som har sekretær, til en viss grad har den skrivehjelpen de trenger. De har på en måte et maskineri som håndterer det. Så sitter de og tar imot og samler opp saker til møte i distriktet, også er det sekretæren igjen som behandler det som de har vedtatt i møtet. De har på en måte et system som kverner igjennom det, og er mer proff på denne biten der, enn de som ikke har egen sekretær. Disse prosessene er jo en stor utfordring for reindrifta, for de skulle jo egentlig ha fått lov til å ha fullt fokus på å drive med reindrift, og ikke med arealsaker (Informant i vindkraftnæringen).

I tillegg er det utfordrende å skrive høringssvar om samisk reindrift på norsk, da morsmålet og forståelsen av reindriften er bygget på det samiske språket (Flere informanter i reindriften). Dette gjør det både tidkrevende og vanskelig å sette seg inn i prosessen og dermed utfordrende å kunne levere gode og velformulerte høringssvar. En reineier har et nokså annerledes yrke enn folk flest, der en reineier mange dager i året bor på vidda, uten tilgang til ubegrenset nett, data eller strøm. En reineier som er på ukesvakt, er alltid på jobb. En reineier følger ikke klokka, men reinflokken og deres natur. Det er derfor krevende å kunne sette av tid til å følge med på ulike planprosesser som berører eget distrikt.

Geografiske avstander og nomadisk livsmønster

I tillegg til å tilbringe mye tid på vidda, har også de fleste reineierne i Finnmark et nomadisk livsmønster. Det kan gjøre det utfordrende å finne tidspunkt og oppmøtested for høringssamlinger og konsultasjoner. Noen reineiere har lange flytteavstander, mens andre har mindre avstander mellom sommer, høst og vinterbeite. Ofte er den faste boplassen i nærheten av vinterbeite, mens flere har hytter på sommerbeite. På vinterbeite er det vanlig å enten bo i hytte eller i en større gumpi. Det er vanlig at man i større siidaer har vaktskifte ca. en uke av gangen når reinflokken er på de ulike årstidsbeitene slik at det alltid er noen som har tilsyn med flokken.

De fleste vindkraftanlegg i Finnmark er planlagt i sommerbeitene til reineierne. For flere i reindriften betyr det at møter som foregår i vindkraftkommunen utenom sommertiden blir flere timer kjørevei fra der de oppholder seg resten av året. Om det skal foregå høringssamlinger med reindriften i forbindelse med kommunens behandling av saken, så betyr dette at det kan bli utfordrende å følge kommunens prosesser med møter. Å følge med i oppslagene i lokalavisen, kan også være en utfordring da de fleste av reineierne har sin faste boplass i andre kommuner enn der vindkraftanlegget er søkt om. En kommunerepresentant jeg snakket med hadde hatt utfordringer med å involvere reindriften i arealplanleggingen i sin kommune (Samtale med kommunerepresentant). En av informantene i vindkraftnæringa argumenterte for at de i sin medvirkningsprosess ga ut informasjon om planlagte vindkraftprosjekter også i de samiske lokalavisene.

Å møte opp på de lokale innspillmøtene, samt konsultasjonsmøtene, koster både tid og penger. Derfor har både NVE anbefalt, og flere vindkraftutbyggere innsett, at det mest rettferdige er å møte opp der reineierne er, på de tidene der reindriften ikke er for travel (Berg & Johansen, 2018; Intervju vindkraftselskap). Ifølge informantene fra vindkraftnæringa er dette også vanlig praksis. En av de lokale vindkraftutbyggerne fortalte at de så langt det lot seg gjøre, prøvde å

komme dit reieierne var og at de ønsket å informere alle i reinbeitedistriktet om hvordan planprosessen var, og hvilke rettigheter de hadde i den forbindelse. De understreket viktigheten av å få snakke med så mange som mulig innad i distriktet for at man skulle få en en-til-en kommunikasjon mellom de enkelte rettighetshaverne.

Både tid, økonomi, kompetanse og geografi er derfor utfordringer reinnæringen møter i medvirkningsprosessen. Disse faktorene gjør det også utfordrende for vindkraftselskapene å legge til rette for gode medvirkningsprosesser. De er praktiske utfordringer fordi mer tilgang på ressurser som sekretærstillinger eller annen faglig kompetanse kunne løst disse utfordringene. Dette kunne bidratt til en mer effektiv og rettferdig medvirkning da høy grad av medvirkning innebærer at den medvirkernes medbestemmelse må være balansert med graden av aktiv medvirkning (Fung, 2006).

8.2.3 Konsultasjonsordningen i praksis

Konsultasjonsplikten som NVE har med Sametinget og reindrifta begynner i det forslaget til utredningsprogrammet fra vindkraftselskapet sendes på høring (*Melding fase 1*). Videre skal det utføres konsultasjoner i forbindelse med innsendt *søknad (fase 4)* Hvor konsultasjonene skal foregå, hvor lenge og hvordan, fastsettes i dialog mellom partene, men konsultasjonene skal «gjennomføres i god tro og med formål å oppnå enighet. Det organet som har konsultasjonsplikt, skal gi full informasjon om relevante forhold på alle stadier i behandlingen av saken» (Prp. 116 L (2017-2018)). For tiden (20.04.2020) foregår det en behandling av høringsuttalelser om lovendring av Sameloven mv. konsultasjoner, der forslaget til lovendringen innebærer at Sametinget, som også har innsigelsesadgang, oppfyller kravene om konsultasjoner gjennom innsigelsesadgangen. NVE har i sin høringsuttalelse uttrykt at dette kan føre til en endring av den praksisen NVE har på energikonsesjoner, da det har vært vanlig praksis å involvere Sametinget i flere deler av konsesjonsprosessen og ikke kun etter at søknad er sendt inn. NVE presiserer også at de ønsker en klarhet i hvordan en evt. konsultasjonspraksis med Sametinget skal foregå om de velger å ikke levere en innsigelse på konsesjonssøknaden (NVE, 2020b).

I intervjuet med en av representantene fra Sametinget ble det uttalt at NVE ikke har fulgt konsultasjonsordningen slik som det har vært avtalt i tidligere vindkraftprosesser. Da jeg tok opp konsultasjonspraksisen i intervjuet med informanten fra NVE ble det forklart at utfordringen med konsultasjoner sett fra NVE sin side var knyttet til å bli enige om protokoll for møtet. Sametingets informant påpekte i sitt intervju at det at det har vært utydelig

informasjon fra NVE sin side i konsultasjonene, som har bidratt til å vanskeliggjøre dialogen. Det samme svaret fikk jeg da jeg vet en senere anledning intervjuet en representant fra planavdelingen i Sametinget. Begge representantene fra Sametinget hevdet at det var vanskelig å vite hva det skal konsulteres om når NVE ikke hadde gitt informasjon om hvordan de ulike premissene for og imot konsesjon skulle vektas og hvilket vedtak NVE lå an til å konkludere med. Ville NVE mest sannsynlig gi konsesjon, eller ville de ikke gjøre det?

Informantene på Sametinget sa at det var vanskelig å gjennomføre en konsultasjon når man ikke visste hva det faktisk ble forhandlet om. I 2012 ble det gjennomført et konsultasjonsmøte som tok opp flere vindkraftsøknader på samme møte. Ifølge Sametinget er det nødvendig å samle opp flere saker i ett og samme møte, da det ofte er vanskelig å finne tidspunkt og sted for når slike møter kan holdes. Flere av sakene Sametinget gikk imot i denne konsultasjonsprosessen endte med at partene ikke ble enige, og at NVE ga konsesjon til flere av vindkraftverkene som var med i konsultasjonsmøte, mens Sametinget fremmet innsigelse mot de samme vindkraftverkene. I en av sakene ble vedtaket fra NVE påklaget (NVE, 2013). OED behandlet klagen og gikk i konsultasjon med Sametinget. Der ble man enige om at vindkraftanlegget ikke skulle få konsesjon likevel (OED, 2015). Lokalavisa omtalte konsultasjonen som en «hestehandel på bakrommet» (Lund, 2015). Dette var fordi det ble spekulert i at OED sin konsesjon til 420kV kraftlinja fra Balsfjord til Skaidi ble godkjent av Sametinget, mot at OED trakk NVE sin konsesjon til det gitte vindkraftanlegget (Lund, 2015). Også kommunen med den daværende vindkraftplanen, stilte seg kritiske til at konsultasjonene med Sametinget var unntatt offentligheten og mente det resulterte i ugjenomsiktige og udemokratiske prosesser (Informant fra berørt kommune). Detaljene i denne saken har jeg ikke gått inn på, men denne saken viser at konsultasjonene med Sametinget og det faktum av de er unntatt offentligheten er en diskusjon i lokalsamfunnene i flere av kystkommunene i Finnmark.

Konsultasjoner med reieiere og Sametinget kan sies å øke mulighetsrommet for den samiske reindrifta. Utfordringen er at det er vanskelig å komme til enighet, og at enighet er selve målet for konsultasjonen. Det er også en utfordring med legitimiteten i konsultasjonspraksisen. Når konsultasjonen er unntatt offentligheten kan det føre til en mistillit fra lokalbefolkningen som ønsker vindkraft, samt vindkraftselskapene selv. Denne utfordringen vil jeg diskutere videre i neste kapittel opp mot teoriene om deliberativt og agonistisk demokrati i planprosesser (Healy, 2006; Mouffe, 1999).

8.3 Forhandlingsfasen

Forhandlingsfasen er den fasen av medvirkningsprosessen der vindkraftanlegget forsøker å forhandle med reinbeitedistriktet for å komme til enighet om vindkraftutbygging i deres distrikt. Som Dalen og Villaruel (2019) beskriver, har reindriften både prosessuelle og materielle rettigheter. I forhandlingsfasen vil de materielle rettighetene beregnes ut ifra reindriften økonomiske tap som følger av vindkraftverket. Forhandlingene mellom reindriften og vindkraftnæringen om materielle rettigheter, anbefales å starte først etter at NVE har fattet et *vedtak om gitt konsesjon (fase 5) og når det skal utformes en MTA og Deltalplan (fase 6)*. Det har likevel vært tilfeller der forhandlinger om erstatninger har skjedd allerede før utredningsprogrammet har vært fastsatt (Holmestrand, 2019). Den prosessuelle forhandlingen mellom reinnæringa og vindkraftselskapet vil foregå gjennom hele konsesjonsprosessen (Dalen og Villaruel, 2019).

8.3.1 Reinbeitedistriktene sin størrelse og interne organisering

Å få til en god medvirkning har ifølge vindkraftselskapene vært lettere i områder hvor det er få siidaer og siidaandeler i reinbeitedistriktet enn i større reinbeitedistrikt. Det blir ifølge vindkraftnæringa lettere å ha oversikt over hvem som er berørt av planene, og få snakket med de som er involvert. På en annen side hevder vindkraftnæringa at dialogen og prosessen er mest effektiv i de områdene der det er ansatt en sekretær. Det er kun de største distriktene som har tilgang på sekretær (Representant fra reinnæringa).

Den prosessuelle medvirkningen mellom reinnæringa og vindkraftselskapene

Hvordan reinbeitedistriktene har valgt å organisere seg har også betydning for medvirkningsprosessen. En reieneier sa at medvirkningsprosessen kunne vært bedre om de innad i distriktet hadde hatt et bedre demokrati. Informanten mente at ledelsen i reinbeitedistriktet ikke inkluderte alle reieneierne godt nok når de jobbet med vindkraftprosessen og følte derfor at han ikke hadde vært særlig med på å medvirke. Vindkraftselskapene forholder seg stort sett til distriktslederen eller sekretæren i reinbeitedistriktet og har argumentert for at det kan være utfordrende å nå ut til alle i distriktet, og forklare hva planene går ut på uten mellomledd i informasjonsleveringen.

En annen i reindriften vektla viktigheten av å ha en sekretær som hadde tid og ressurser til å følge ulike planprosesser. Denne personen sa det var en stor fordel for deres distrikt at de hadde en som ikke jobbet fulltid i reindriften. Dessuten var det viktig at denne personen satt på mye

juridisk kompetanse og plankompetanse og at dette er viktige egenskaper som sekretær. Informantene i reindriffta sa at det kun er de største distriktene som har ansatt en egen sekretær, og at det er vanlig at denne personen er ansatt i en 10-20% stilling. En av informantene vektla også viktigheten av å ha en kontor plass, hvor det er finnes flere med kunnskap innenfor samme temaområde. Med en kontor plass blir det også enklere å jobbe profesjonelt. Det var likevel uvanlig å ha denne type organisering, ifølge informanten.

Den materielle forhandlingsprosessen mellom reinnæringa og vindkraftselskapene

I reinbeitedistrikter der det er få siidaer er det også færre som skal diskutere om erstatningskrav og avbøtende tiltak. Det at det er færre som forhandler om krav, gjør at prosessen blir enklere, og det kan bli lettere å komme til enighet. I større distrikter er det stor variasjon på hvor samkjørte distriktene er. Det er viktig å huske at et reinbeitedistrikt kan ha mange siidaer, og siidaene igjen kan ha egne siidaandelsledere, som igjen har familier som også er tilknyttet reindriffta. Her er også distriktslederens personlige forhandlingskunnskaper og evne til å forklare reindrifftas behov en viktig faktor for å lykkes i dialogen. Ifølge ett av vindkraftselskapene er det viktig at vindkraftnæringen setter seg godt inn i den interne organiseringer, og kartlegger hvem som er aktørene i medvirkningen.

Hva som blir den endelige avtalen mellom reinbeitedistriktet og vindkraftnæringen er midlertidig unntatt offentligheten ettersom avtalen er privatrettslig. Summen som inngår i avtalen plasseres inn i en distriktskasse, og videre inn i et reindrifftsfond som kan disponeres etter vedtekter innad i distriktet jf. §47 i Reindrifftsloven. Målet for reindrifftsfondet er at det skal bidra til en økologisk bærekraftig bruk av distriktets reinbeiteressurser (reindrifftsloven, §57). En av informantene fra reindriffta sa at deres distrikt har en ryddig praksis med forvaltningen av de økonomiske midlene som ligger i distriktskassen.

Distriktet har interne bruksregler if Reindrifftsloven, og det er fastsatt regler for bruk av fondet, disse er godkjent av Fylkesmannen. Alle distrikter har lovlig revisor og dersom det ikke foreligger revidert regnskap, så får ikke distriktet tilskudd fra staten mv. Vi har revisor som årlig reviderer regnskapet, som sender revisjonsrapporten til distriktets årsmøte. (Representant for reinbeitedistrikt i svar på e-post).

På en annen side har to av informantene fra reindriffta argumentert for at den interne forvaltningen av de økonomiske midlene i distriktskassen kan være utfordrende. Den ene informanten i reindriffta argumenterte for at demokratiet innad i reinbeitedistriktet ikke hadde

en legitimitet blant alle siidaene og siidaandelene. Den andre informanten argumenterte for at det var vanskelig å beregne hvem som trengte mest midler i de ulike siidaene.

Ettersom en erstatning eller minnelig avtale er privatrettslig, har verken offentligheten eller NVE krav på å vite hvor mye reindriften har fått tildelt av vindkraftnæringen. For vindkraftnæringen framstår dette som en fordel, fordi det demper mulighetene for presedens ved at andre krever tilsvarende erstatningsbeløp. For partene i reindriften kan det også tenkes hemmeligholdet oppfattes som en fordel hvis det er slik at det de har klart å framforhandle oppfattes som bedre enn hva andre har fått til (av type resonnementer som en kan kjenne igjen fra spillteori- fangens dilemma).

Reindriften prosessuelle og materielle rettigheter kan bidra til en mer rettferdig prosess, men manglende legitimitet både eksternt og internt gjennom de privatrettslige avtalene, kan bidra til en mistenkeliggjøring eller mistillit både internt og eksternt i forhandlingsprosessen. Her er makten i et dynamisk samspill mellom styrker, taktikker og strategier innenfor de rammene som finnes (Flyvbjerg, 2004).

8.3.2 FeFos rolle sett i lys av Finnmarksloven: Hvem skal tjene på en eventuell utbygging?

Det er også ønskelig at det skal foreligge en minnelig avtale mellom grunneier og vindkraftselskapet før NVE gir en vurdering av søknaden. Det er nok ikke tilfeldig at alle vindkraftsøknadene i Finnmark ligger i kommuner der Fylkestinget har en ekstra stemme når styret i FeFo skal vedta om de vil inngå grunneieravtale med vindkraftselskapet eller ikke. FeFo har et styre som er delt mellom tre representanter i Fylkestinget og tre representanter i Sametinget som har ansvar for at «grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i Finnmark og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv» (Finnmarksloven, 2005, §1). Loven har også en paragraf som gjør at representantene i Fylkestinget i Finnmark får en overvekt av representanter i styresaker om endret utmarksbruk i kystkommunene som er alle kommunene i Finnmark utenom Karasjøk, Kautokeino, Nesseby, Porsanger og Tana (Finnmarksloven, 2005, § 10). Samtidig så er det også slik at vindforholdene jevnt over er best for vindkraft på kysten, så det vil være naturlig for et vindkraftselskap å ønske å etablere vindkraftverk i kystkommunene.

I samtale med en representant i reindriften om ble det gitt uttrykk for at det følte urettferdig at FeFo fikk gode økonomiske avtaler med vindkraftselskapet, mens reindriften ikke fikk

tilsvarende like gode avtaler, selv om det var de som merket konsekvensene av utbyggingen. På spørsmål om hvorfor FeFo skulle profitere på vindkraft ble det forklart i intervjuet med FeFo at de så på det som positivt å være investor og gi førsterett til lokale kraftselskaper som Finnmark kraft, fordi de kunne bidra til økonomisk aktivitet som ville gi mer lokal sysselsetting. Inntjeningen til FeFo gjennom minnelige avtaler med vindkraftnæringa, gav grunnlag for lønn til de ansatte og overskuddet kan for eksempel gå til billigere fiske og jaktkort på grunneiendommen eller til Sametinget, Fylkestinget og eller andre allmennyttige formål (Informant FeFo). Hva overskuddet skal gå til vedtas av styret. FeFo har også har gitt økonomisk støtte til stiftelsen Protect Sapmi som jobber for samiske rettighetshavere i arealsaker slik som vindkraftprosjekter (Intervju FeFo og Protect Sapmi). Det har også vært en debatt rundt FeFo sitt formål som grunneiere, og om eierskapet oppfyller formålsparagrafen i Finnmarksloven (Wasskog, Siri og Lund, 2017; Karlstrøm og Aarseth, 2019). Høsten 2019 besluttet styret i FeFo at de ville trekke seg ut som eiere i Finnmark kraft der de har en eierandel på ca. 13% siden konfliktnivået rundt vindkraft har økt betraktelig siden de gikk inn som deleiere (Johansen og Kosowski, 2019). I dialog med FeFo den 29.04.20 ble det lagt fram at FeFo fortsatt var eiere, og at prosessen om å selge seg ut hadde blitt utsatt. Det var forventet at styret skulle komme med endelig vedtak høsten 2019.

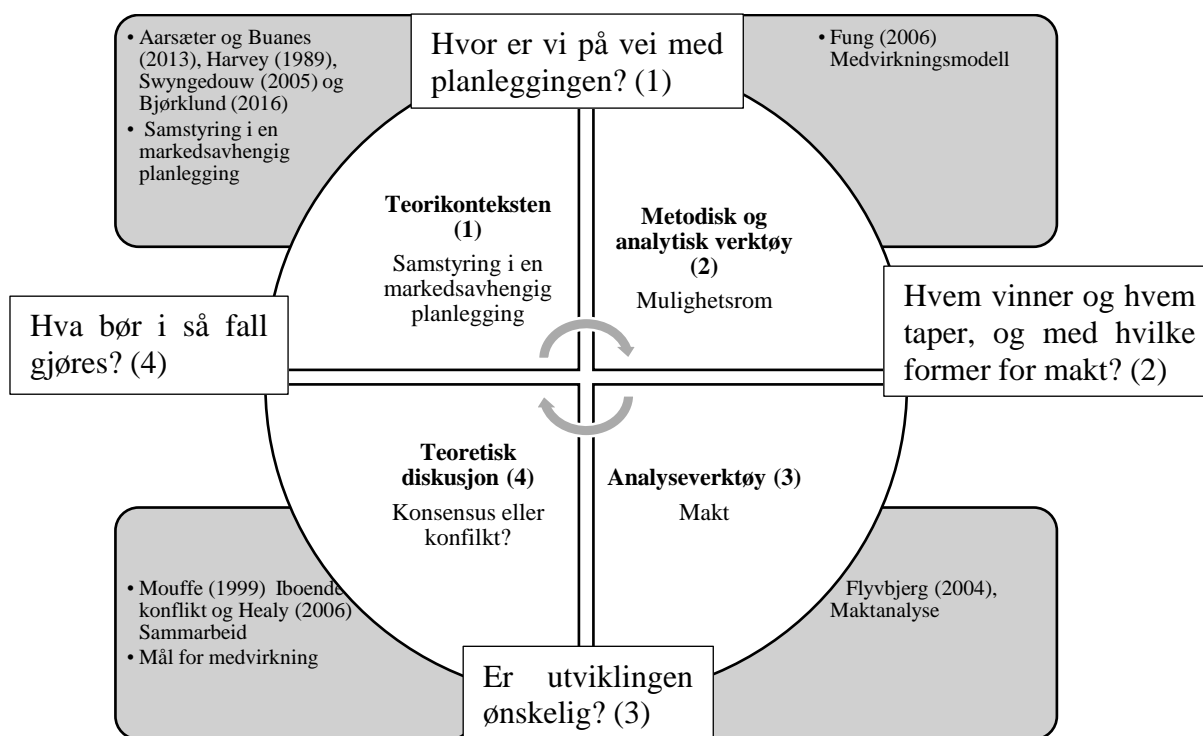
Hvem som skal tjene på en eventuell utbygging berører rettferdighets aspektet. Tanken om at FeFo aktivt kan bidra med lokalt eierskap og inntjener som kan fordeles videre til lokalbefolkningen er kanskje god. Spørsmålet er i midlertidig om dette passer inn under formålsparagrafen til FeFo som legger en særlig vekt på samisk kulturutøvelse i forvaltnings spørsmål. Et annet aspekt er hvorvidt det er rettferdig at FeFo får bedre avtaler enn reinnæringen som faktisk blir berørt. Denne diskusjonen strekker seg utover det som omhandler selve medvirkningsprosessen, men er interessant av to grunner. For det første sier det noe om hvilken makt vindkraftselskapet har på forvaltningen, når medeierskap blir sett på som nødvendig for å kunne gi positive ringvirkninger til lokalsamfunnet. Markedskreftene setter med andre ord spillereglene i forvaltningsprosesser (Harvey, 1989; Swyngedouw, 2005). For det andre så sier det noe om hvordan urettferdighet kan bidra til mer konflikt fordi reindriften som lider selve tapet, ikke får samme kompensasjon som den som sitter på eierskapet til grunnen. Ved å ikke legitimere partene i tilstrekkelig grad kan fiendskap istedenfor motparter oppstå (Mouffe, 1999). Denne utfordringen er praktisk fordi det går på ujevn fordeling av pengebeløp som kan rettes opp i med gode avtaler, men den er også strukturell fordi det økonomiske systemet gjør det lettere å prioritere industri og profitt framfor kultur, natur og matproduksjon.

9 Diskusjon: Rettferdige, effektive og legitime prosesser

Jeg har nå beskrevet *«hvordan reindrifta og vindkraftutbyggere opplever medvirkningsprosessen i vindkraftsaker»* og dermed svart på min første problemstilling (kap.7). Jeg har også identifisert *«hvilke praktiske og strukturelle utfordringer reindrifta, vindkraftutbyggerne og NVE møter på i konsesjonsprosessen»* og dermed svart på problemstilling to (Kap. 8). For å kunne svare på problemstilling tre som spør *«hvordan myndighetene kan legge til rette for medvirkningsprosesser som oppleves som legitime, effektive og rettferdige for de involverte aktørene»* trengs en videre diskusjon.

For å svare på dette spørsmålet vil jeg bruke Flyvbjergs (2004) fronetiske planleggings metodologi som er beskrevet i introduksjonen til denne studien. Metoden går ut på å kritisk forsøke å svare på fire verdibaserte spørsmål. Hvor er vi på vei med planleggingen (1)? Hvem vinner og hvem taper, og med hvilke former for makt (2)? Er utviklingen ønskelig (3)? Hvis ikke, hva bør i så fall gjøres (4)?

Som Flyvbjerg (2004) foreslår, vil jeg metodisk og teoretisk stille spørsmålet om hvor vi er på vei med planleggingen. Her vil jeg diskutere hvordan ulike rasjonelle forståelser slik jeg har beskrevet i kapittel 7, og teorier om en markedsbasert planlegging med samstyring henger sammen. Deretter vil jeg diskutere hvem som vinner og hvem som taper på medvirkningsprosessen i vindkraftprosessene. For å gjøre dette vil jeg først gi en strukturell oversikt over det potensielle mulighetsrommet ved å bruke Fungs (2006) medvirkningsmodell og ved å benytte funnene identifisert i kap. 8. Videre vil jeg analysere det potensielle mulighetsrommet opp mot Flyvbjerg (2004) sin maktanalyse, og dermed peke på enkelte hovedtrekk som har implikasjoner for en rettferdig, legitim og effektiv prosess. Denne analysen vil kunne peke på hvem som taper og hvem som vinner og med hvilke former for makt. Til slutt vil jeg diskutere om utviklingen er ønskelig. Her vil jeg diskutere hvordan målet for medvirkningen har implikasjoner for rettferdige, effektive og legitime prosesser. Teorier om deliberativt og agonistisk demokrati diskuteres i denne sammenhengen. Til slutt vil jeg komme med noen forslag til hvordan medvirkningsprosessen kan bli bedre, ved å foreslå praktiske og strukturelle endringer for en mer rettferdig, legitim og effektiv planprosess.



Figur 4 Oversikt over det teoretiske og metodiske rammeverket for problemstillingen. Laget av forfatter.

9.1 Motstridende rasjonaliteter i en markedsavhengig planlegging

I teorikapittelet tok jeg for meg ulike former og mekanismer for *samstyring*. Den empiriske gjennomgangen kan relateres til samstyringsteoriene som omtaler staten som en forvalter og en forhandler ovenfor reindriften. Ved å diskutere reindriften og vindkraftselskapenes opplevelse av medvirkningsprosessen opp mot teorier om samsyring i en markedsbasert økonomi, kan jeg forklare hvor jeg mener vindkraften er på vei fremover. I innledningen (kap. 2) refererte jeg til Energimeldingen (Meld. St. 25 (2015–2016)) som viser at Regjeringen, med flertall i Stortinget har vedtatt at de ønsker å satse på vindkraft som fornybar ressurs i årene fremover. Til nå (05.04.19) er det allerede gitt konsesjon til nesten 23 TWh vindkraft i Norge og av dette er det rundt 10 TWh som er i drift eller under utbygging. Etter lanseringen av nasjonal ramme for vindkraft skrev direktøren i NVE, Kjetil Lund at «... Det store antallet gitte konsesjoner er isolert sett et argument for et roligere utbyggingstempo framover. Muligheten for lønnsom vindkraft til havs om noen år, er også et argument for en roligere utbygging av vindkraft på land.» (Lund, 2019). Med andre ord så kan man si at det isolert sett er naturlig at det vil bli gitt færre konsesjoner i tiden framover i Norge. Norge har også nådd sin målsetting om finansiering av 13,2 TWh fornybar energi innen 2020 og har derfor valgt å avvikle ordningen ved at anlegg som blir satt i drift etter desember 2021 ikke vil være en del av elsertifikatene (Energifakta

Norge, 2020) (kap 2). Likevel hevder Lund (2019) at Norges bidrag for å kutte utslipp i resten av Europa i tiden framover vil bli viktig og sier at «10 TWh ekstra vindkraft vil kunne erstatte fossil kraftproduksjon i Europa tilsvarende rundt fem millioner tonn CO₂ årlig. Det tilsvarer ti prosent av Norges samlede utslipp.» og at «Potensialet for norsk vindkraft er langt større enn dette» (Lund, 2019). Vindkraftenergien kan ifølge Lund (2019) skape verdier, klimavennlig industriproduksjon og nye for arbeidsplasser. Det som ikke nevnes er hvilke arbeidsplasser som mister sin trygghet, andre klimavennlige løsninger som også er bedre for miljøet, og hvilke andre måter vi kan skape verdier på.

En nyansert debatt fortjener en redegjørelse for de rasjonelle forståelsene og politiske verdiene til meningsmotstanderne. Med utgangspunkt i den empiriske gjennomgangen får vi noe innsikt i hvordan ikke bare selve utbyggingstiltaket, men også planleggingsprosessen som organisatorisk praksis fremprovoserer uenigheter og debatt. I dag kan man si at en reineier er en deltager i et større statusnettverk der de øvrige deltagerne består av Vindkraftselskapene, FeFo, lokal og regional forvaltning, NRL, Protect Sapmi og Sametinget. Handlingene er videre regulert av det nasjonale lovverket, den internasjonale folkeretten og opinionen (Bjørklund, 2016). Som Aarsæter og Buanes (2013) argumenter for, har staten gått fra å være en aktiv planaktør til å bli en planforvalter. Gjennom *samstyringsprosesser* som skal spille på lag med markedskreftene får vindkraftselskapene i større grad bestemme «reglene i spillet» (Swyngedouw, 2005).

Videre kan man argumentere for at det er rasjonelle forklaringer på hvorfor reineierne har opplevd medvirkningen forskjellig. Reindrifta er også en del av den markedsbaserte økonomien, og må tenke rasjonelt på hvordan næringa kan sikre en økonomisk bærekraftig framtid. Jeg vil argumentere for at reindriftas rasjonelle forståelse skiller seg fra vindkraftens rasjonelle forståelse, ved at det også er rasjonelt å opprettholde en økonomisk bærekraftig reindriftsnæring, fordi det kan sikre en kulturelt bærekraftig næring. Ut ifra argumentasjonen i den empiriske gjennomgangen i kap. 7 fra både vindkraftnæringen selv, kan det virke som at reindriftas rasjonelle forståelse ikke lar seg forene med vindkraftens rasjonelle forståelse. Det er dermed en iboende konflikt mellom de ulike verdigrunnlagene. Dette samsvarer med Mouffe (1999) sin teori om antagonisme og agonisme.

Jeg vil derfor argumentere for at vindkraftplanleggingen er på vei mot et saktere utbyggingstempo enn det planleggingen har hatt de siste årene, men at Finnmark står som et aktuelt område for videre utbygging, på grunn av gode vindlokasjoner og høy grad av villighet til mer utbygging i kyst kommunene. Videre vil jeg argumentere for at vindkraften er på vei

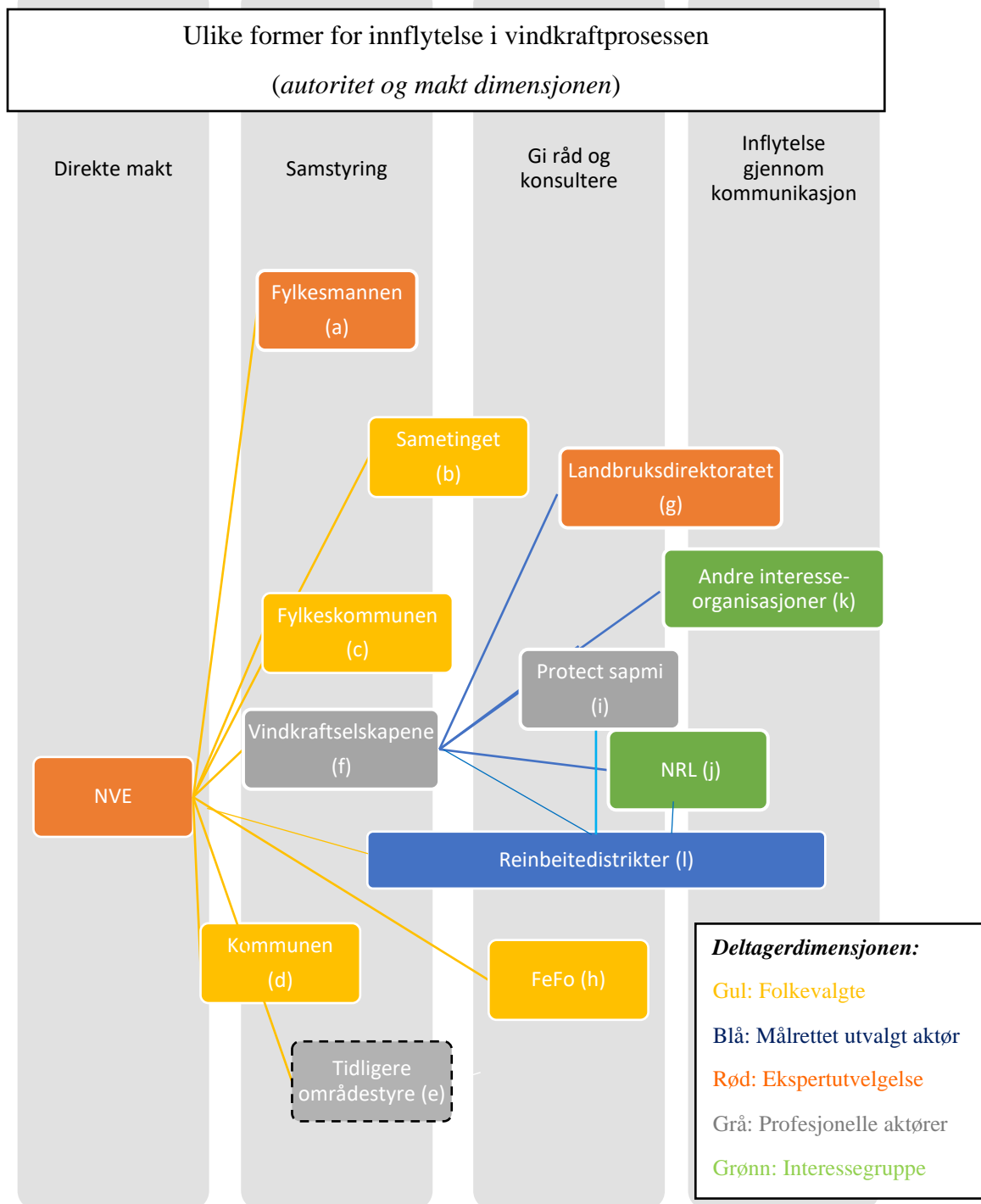
mot en konfliktfylt planlegging, der det på den ene siden argumenteres for lokal vekst, sysselsetting og klimahensyn, mens det for reindriftas side argumenteres for tap av areal, økt usikkerhet og viktigheten av å ta vare på samisk reindrift som en kultur og språklærer. Som teorier om samstyring viser, kan samstyring i seg selv bidra til mer direkte demokrati, men baksiden er at de aktørene med høy kapital til dels får bestemme spillereglene i planprosessen (Aarsæther og Buanes, 2013).

9.2 Vinnere og tapere i medvirkningsprosessen

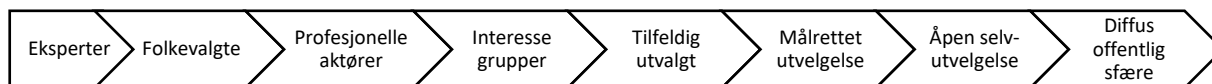
I dette delkapittelet vil jeg diskutere hvem som vinner på vindkraftplanleggingen og hvem som taper, og med hvilke former for makt (Flyvbjerg, 2004). Dette vil jeg gjøre ved å lage en strukturell oversikt over det potensielle mulighetsrommet til de ulike aktørene ved hjelp av Fung (2006) sin modell. Jeg vil deretter presentere noen hovedutfordringer som jeg identifiserte i kap. 8, som jeg vil diskutere ved å bruke Flyvbjerg (2004) sin maktanalyse. Ut ifra dette vil jeg kunne argumentere for hvem jeg mener vinner på planprosessen og hvem som taper. For å gjøre dette vil jeg bli nødt til å gjøre noen verdibaserte vurderinger (Flyvbjerg, 2004). Disse vurderingene baserer seg på grad av rettferdighet, effektivitet og legitimitet. For å minne leseren på hva disse verddivurderingene går ut på, vil jeg gjenta definisjonen jeg presentere innledningsvis i denne studien.

Definisjonen av *rettferdige planprosesser* blir i denne sammenhengen en politikk som representerer alle grupper, og som innebærer at minoriteter har mulighet til å påvirke planprosessen (Fung, 2006). *Effektive planprosesser* forstås her som at prosessen har en jevn arbeidsflyt fra start til slutt, der man ved hjelp av oppdaterte kunnskapsgrunnlag og tydelige verddivurderinger bidrar til at man unngår å måtte gjøre deler av planprosessen på nytt eller å utsette frister som allerede er gitt. *Legitime planprosesser* forstås som prosesser som har vært såpass ryddige og åpne at aktørene har fått tydelige argumenter til å gå for eller imot prosjektet. For å ha en slik prosess er det viktig å forstå hvilke vurderinger som er lagt til grunn, hvem som har utført prosessen og med hvilken kunnskap. Dette krever høy grad av åpenhet fra myndighetene og de involverte aktørene. For å vurdere hvorvidt aktørene samspiller i et mulighetsrom som oppleves som rettferdig, effektivt og legitimt, er det derfor viktig å stille spørsmålene: Hvem deltar i medvirkningsprosessen, hvordan deltar de, og hvilken innflytelse får de gjennom deltagelsen (Fung, 2006)?

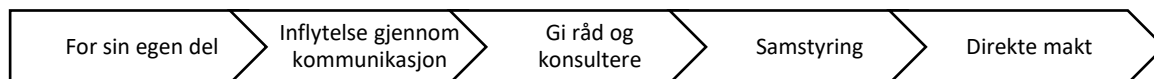
9.2.1 Handlingsrom i planprosessen



Figur 16 En modifisering av Fung (2006) sin deltagerdimensjon. Figuren viser hvem som er med å medvirke (Se deltagerdimensjonen), hvordan aktørene kommuniserer (Se linjer og forklaring i avsnitt under), og med hvilken form for innflytelse se (autoritet og makt dimensjonen). Modellen er laget av forfatter.

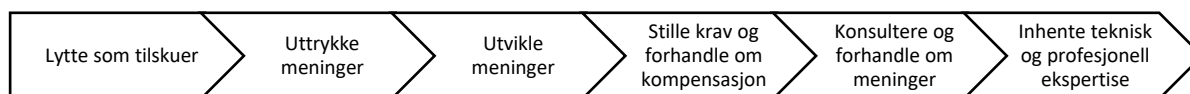


Figur 17 Deltagerdimensjonen til Fung (2006)



Figur 18 Autoritet- og maktdimensjonen til Fung (2006)

Figur 16 er et stilistisk bilde av et potensielt mulighetsrom for de ulike aktørene i vindkraftprosessene. Det viser også hvilken autoritet og makt aktørene har på NVEs beslutningsprosess. Deltagerdimensjonen viser hvilken type aktører som deltar i medvirkningsprosessen. Å sette aktørene inn i en stilistisk modell fører til at kompleksiteten i medvirkningsprosessen ikke kommer tydelig frem. Dette vil jeg diskutere videre etter å ha forklart modellen. Under, vil kommunikasjon- og beslutningsdimensjonen til Fung (2006) bli videre utredet. Først vil jeg forklare hvilken innflytelse reindrifta har i medvirkningen. Innflytelsen favner ulikt, avhengig av kommunikasjonsform og konteksten til de ulike prosjektene. Deretter vil aktørene som er med i samstyringen og deres kommunikasjonsform gjøres rede for. Videre vil jeg forklare kommunikasjonsformene til de aktørene som kan gi råd og konsultere med NVE, og til slutt en redegjørelse for de som kun har innflytelse gjennom kommunikasjon. Som modellen viser så er det enkelt av aktørene som står mellom de ulike innflytelseskategoriene. Dette er på fordi konteksten til de ulike vindkraftprosjektene avgjør hvilken innflytelseskategori de kan stå under.



Figur 19 Kommunikasjon- og beslutningsdimensjonen til Fung (2006)

Reindriftas innflytelse i planprosessen

Reindrifta favner ulikt i kartleggingen av mulighetsrommet da det er forskjell mellom reinbeitedistriktene ved deres grad av engasjement, ressurser, tid, ekspertise og vilje til kommunikasjon og deltagelse i medvirkningsprosessen (Se analysekapittel 7.1 og 8.2.2). Deltagelsen strekker seg fra å kun *uttrykke meninger*, til både å *forhandle, konsultere* og innhente *teknisk og profesjonell ekspertise*. I den grad reindrifta kun uttrykker meningene sine, havner de også i en rolle der de kun får innflytelse gjennom kommunikasjon. I situasjoner der

de deltar på konsultasjoner eller bidrar med teknisk og profesjonell ekspertise kan man argumentere for at de vil få en annen innflytelse under det Fung (2006) kategoriserer som en *rådgivende og konsulterende rolle*. Man kan også argumentere for at reindrifta i noen grad er del av en *samstyrende rolle*, da de som rettighetshavere til beite må gjennom ekspropriasjonsvedtak om de ikke har kommet til enighet om en privatrettslig avtale med vindkraftselskapet. Om det blir en ekspropriasjonssak, er NVE nødt til å gi samtykke til dette. Det skal da foreligge gode rettslige argumenter for et slikt vedtak (se kap. 6 om reindriftas rettigheter).

Ulike former for kommunikasjon for aktørene som er en del av samstyret.

I dette avsnittet vil jeg diskutere kommunikasjonsformene til de aktørene som på Fungs (2006) *autoritet- og maktdimensjon* karakteriseres som *samstyre*. Disse aktørene er Fylkesmannen (a), Sametinget (b), Fylkeskommunen (c), Kommunen (d), Tidligere områdestyre (e) og Vindkraftselskapet (f).

Fylkesmannen (a) har et ansvar for å kommunisere *teknisk og profesjonell ekspertise* og bidra til at myndighetene når de overordnede målene for reindriftspolitikken. Fylkesmannen som institusjon regnes som nokså person-uavhengig da institusjonen endrer seg lite avhengig av hvilke enkeltpersoner som jobber under institusjonen.

Sametinget(b) har en *konsulterende og forhandlende* rolle og skal sørge for at samiske rettighetshavere blir ivaretatt både nå og i fremtiden. Sametinget er et folkevalgt organ som utarbeider politiske målsettinger på vegne av den samiske befolkningen og er dermed også mer personavhengig ved at institusjonens rammer endrer seg noe ut ifra hvem som styrer politisk.

Det samme gjelder for Fylkeskommunen (c) som også består av et folkevalgt organ. De har ansvar for å minne NVE på hvilke politiske målsetninger regionen har fremover, og man kan dermed si at de kommuniserer og *utvikler meninger* i planene.

Kommunen (d) er også et folkevalgt organ og har en *konsulterende og forhandlende* rolle ovenfor NVE og utbygger. De er ansvarlige for å ta beslutninger som er i samsvar med kommuneplanens samfunnsdel og skal sørge for at det foreligger grunnlag for å gi dispensasjon i arealplanene da de fleste områder for vindkraft ligger i LNFR områder. De har også et ansvar for å legge til rette for medvirkning ved endring av kommunens reguleringsplaner, men denne prosessen går ikke under min studie.

Tidligere områdestyret (e) som ble avviklet i 2013 hadde i sin funksjonsperiode en viktig plass i planprosessen for vindkraftanlegg. Deres funksjon var å sikre forvaltningen av reindrifta på en måte som skulle ivareta de lover og rettighetene reindrifta var beskyttet under. De representerte en ekspertise på fagfeltet og fungerte som en forvalter av reindrifta i arealkonflikter. Opp mot NVE kan man dermed si at de kommuniserte *teknisk og profesjonell ekspertise*. Det er Fylkesmannen (a) som har overtatt forvaltningsoppgavene til områdestyret.

Vindkraftselskapene (f) er også en del av samstyret og kommuniserer på ulike måter med ulike institusjoner både gjennom å *uttrykke meninger, innhente teknisk ekspertise og kunnskap, stille krav og konsultere*. De er på mange måter personavhengig ved at lederskap, erfaring og forhandlingsevne får svært mye å si for utfallet av prosessen, og her kan også personkjemi og tonen mellom partene være avgjørende. Dessuten vil timing, og hvor mye tid og ressurser som settes av til informasjon og kommunikasjon mellom partene være viktig. Selskapets tidligere erfaring og kompetanse har også en betydning og kan bidra til å forsterke asymmetrien i maktforholdet og forhandlingsbetingelsene mellom partene.

Aktørene med innflytelse gjennom rådgivning og konsultasjon

De aktørene som anses å ha innflytelse gjennom råd og konsultasjon er Landbruksdirektoratet (g), FeFo (f) og Protect Sapmi (h). Landbruksdirektoratet (g) avdeling reindrift har *teknisk og profesjonell kompetanse* og er blant annet ansvarlig for at det foreligger oppdaterte offentlige kart i plan og utredningsprosessen. De er også ansvarlig for å påse at myndighetens politiske målsetting for reindriften blir fulgt. De har derimot ikke innsigelse i planprosessen, og deltar heller ikke aktivt i beslutningsprosessen.

FeFo (f) er ansvarlig for å følge formålsparagrafen til Finnmarksloven og forvalter om lag 95% av grunnen i Finnmark. I vindkraftprosessen *forhandler de og stiller krav* til Vindkraftselskapet hva angår eie/leieforhold av grunnen.

Stiftelsen Protect Sapmi (h) er en stiftelse som ønsker å veilede og gi råd til utbyggere om hvordan de kan ta et større samfunnsansvar i saker som berører samiske rettighetshavere. I samråd med vindkraftselskapene ønsker de å både å *konsultere og forhandle* om reinnæringens behov og økonomiske krav, og dermed påse at reindrifta sikrer seg gode avtaler om det blir gitt konsesjon. De kommuniserer også *teknisk og profesjonell reindriftsekspertise* til både vindkraftselskapene og NVE gjennom konsulentvirksomhet og utredelser der tradisjonell kunnskap og kumulative virkninger av arealinngrep er i en viktig del av det teoretiske og metodologiske rammeverket i utredningene.

Innflytelse gjennom kommunikasjon

De som anses å ha innflytelse gjennom kommunikasjon er NRL (i) og andre interesseorganisasjoner (j). NRL (i) har to ulike roller. Gjennom reindriftsavtalen stiller de *krav og forhandler om kompensasjon*. NRL har også en samarbeids-rolle inn i kunnskapsproduksjonen til NVE, der de har medvirket til en reindriftsrapport som er en del av det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget til konsekvenser av vindkraft på land (Berg, 2018). Her har de kommunisert *teknisk og profesjonell ekspertise* om reindriften samt dens betydning for samisk kultur. I den enkelte vindkraftprosess har derimot flere av informantene i denne studien hevdet at NRL ikke har vært aktivt deltagende i prosessene, men *uttrykt meninger* når de har hatt ressurser til det. Man kan derfor argumentere for at kommunikasjonsformene har vært ulike ut ifra hvem de har kommunisert med og at innflytelsen i vindkraftprosessene avhenger av dette. Andre interesseorganisasjoner (j) som vil argumentere for reindriften sine interesser, kommuniserer gjennom å *uttrykke meninger* og kan få innflytelse på basis av utfallet av argumentasjonen de legger frem, gitt at de får gehør for dette.

Utfordringer og begrensinger knyttet til Fungs (2006) demokratimodell

Denne oversikten viser at det er en kompleks og avansert form for samstyring der mening dannes i lag med flere institusjoner og personer, med ulik grad av innflytelse og ulike former for kommunikasjon. Jeg vil presisere fire svakheter jeg finner med Fung (2006) sin medvirkningsmodell, når det kommer til en kartlegging av mulighetsrommet i deltagelsesprosesser. For det første er det en svakhet i modellen at den ikke viser hvem som setter spillereglene for rammen for kommunikasjonen. Modellen fungerer for å diskutere hvordan man kommuniserer, men viser ikke substansen av det som kommuniseres. Derfor er det nødvendig å videre diskutere hvordan de ulike institusjonene og enkeltaktørene med deres respektive regler bidrar til å åpne og lukke mulighetsrommet i prosessen. For det andre er det en svakhet at modellen ikke får fram tidsaspektet i planprosessen, altså når i prosessen de ulike formene for kommunikasjon foregår. Det gjør det vanskelig å si noe konkret om når i prosessen mulighetsrommet åpner seg for de ulike aktørene og institusjonene i planprosessen. For det tredje tar ikke modellen tilstrekkelig høyde for at realpolitikken ikke alltid stemmer overens med teorien (Flyvbjerg, 2002). Hvilken innvirkning kan et dårlig møte, der mistillit skapes, ha for den videre prosessen? Hvordan kan en dårlig formulering eller en misforståelse av roller spille inn på legitimiteten, effektiviteten og rettferdighetsaspektet i prosessen? For det fjerde så mangler dette rammeverket en diskusjon på hvordan vi skal forstå konseptene om rettferdig, legitim og effektive planprosesser. Hvem gjelder konseptene for? Hvordan samspiller de og

hvordan kommer de i konflikt? Å analysere hvordan mulighetsrommet til de ulike aktørene og institusjonene vil se ut i en typisk planprosess kan gi et godt overblikk for videre diskusjon, men for å kunne svare på den siste problemstillingen om hvordan myndighetene kan legge til rette for rettferdige, effektive og legitime prosesser vil jeg bringe maktaspektet inn i en videre diskusjon. Vi må spørre oss om hvem som vinner og hvem som taper på planprosessen og med hvilke former for makt. Flyvbjerg (2002) foreslår av vi må se bort fra den normative planteorien og rette fokus mot det som faktisk skjer i en planprosess og hevder derfor at vi bør utforske hvilke rasjonaliteter som er til stede når de som styrer, styrer (Flyvbjerg, 2004).

Gjennom analysen har jeg forsøkt å gi en beskrivelse av reindrifta og vindkraftutbyggerne sine ulike rasjonelle forståelser og verdigrunnlag i vurderingen av konsekvenser for reindrifta ved vindkraftutbygging i reinbeiteområder. Ved å ha vært med som deltagende observatør under feltarbeidet ble det mulig å erfare hvordan reindrifta fungerer i praksis samtidig som jeg fikk observere verdien reindrifta har for samisk kultur både gjennom feltsamtaler og observasjon. Jeg fikk også en forståelse av hvilke utfordringer som ligger i å lage gode distriktsplaner da jeg fikk erfare under reinflyttingen hvordan behovet for fleksibilitet i reindrifta har blitt enda viktigere nå som klimaet er i endring. I tillegg fikk jeg en forståelse for hvordan ulike rasjonelle forståelser av kunnskapsgrunnlaget bidro til å skape en følelse av at medvirkningen ikke var reell.

Gjennom besøk på et vindkraftanlegg fikk jeg se hvordan vindkraften kan gi positive ringvirkninger for lokalsamfunnet, og hvordan det er mulig å finne vindkraftprosjekter som minimerer de negative konsekvensene til andre næringer, dyreliv og lokalsamfunn. Jeg fikk derfor erfare hvordan ulike strategier benyttet av meningsmotstanderne hadde hver sine rasjonelle forklaringer. Gjennom intervjuene og ulike møter og konferanser fikk jeg innblikk i kompleksiteten i prosessen fra planleggingsstadiet av et vindkraftanlegg samt søknadsprosessen og videre inn i forhandlingsprosessen dersom vindkraftutbyggeren fikk konsesjon. De neste avsnittene vil dreie seg om hovedutfordringene jeg har identifisert knyttet til planprosessen. Her vil jeg benytte meg av maktanalysen til Flyvbjerg (2004).

9.2.2 Sentralisering av forvaltningen av reindrifta. Fordeler og utfordringer

I kap. 8.1 ble det identifisert implikasjoner ved å sørge for en oppdatert kunnskap om reindriftas behov, og visualiseringer av behovene gjennom kart. Den offentlige forvaltningen av reindrifta er ansvarlig for at det eksisterer en offentlig kunnskap om reindriftas økonomiske, økologiske og kulturelle bærekraft. Hvem vinner, og hvem taper på en sentralisering av reindrifta? Hvordan

produseres kunnskapen om reindrift i offentlig forvaltning og hvem vinner i så fall på et oppdatert kunnskapsgrunnlag?

Riseth (2014) har argumentert for at reindriften sitt rettslige vern har blitt svekket av en omorganisering fra forvaltningsmyndigheten områdestyret, og over til Fylkesmannen i 2013. Hvilke konsekvenser fylkessammenslåingen mellom Troms og Finnmark får for den regionale reindriftsforvaltningen gjenstår å se. Områdestyret hadde innsigelsesrett og var en aktiv stemme i høringsuttalelsene for vindkraftprosjekter før 2013. De har også fremmet innsigelse på enkelte av vindkraftprosjektene. Fylkesmannen har både ansvar for å veilede kommunene i klimaarbeidet, samtidig som de skal bidra til at myndighetene når de overordnede målene for reindriftspolitikken (Fylkesmannen, 2020). Nå har NVE foreslått for OED (20 januar, 2020) å omstrukturere vindkraftkonsesjonsprosessen, der «tiltaket innebærer at det etableres et system for prioritering mellom fylker når det gjelder behandling av meldinger for nye vindkraftverk. Alle saker i et fylke behandles samlet både på meldings- og søknadsnivå» (Bjerkestrand, 2020). Saken er per nå (mai 2020) til behandling hos OED. I tillegg har det for første gang vært satt i gang et arbeid med en regional plan for reindrift i Troms gjennom Troms og Finnmark fylkeskommune. Det har ikke blitt satt i gang en regional plan for reindrift i Finnmark enda.

Ifølge Vistnes m. fl. (2004) er det en mangel på en regional forståelse av reindriften og hvordan inngripen kan påvirke regionalt. En regional plan kan derfor bidra positivt i forvaltningen av reindriften i et større helhetsperspektiv. En regional vindkraftplan som ser vindkraftutviklingen i et større perspektiv, kan være nyttig for å få fram et samlet bilde av inngrepssituasjonen i reinbeiteområder. På den måten kan en lettere peke ut områder som er egnet for utbygging fordi kunnskapsgrunnlaget gir ett større helhetlig perspektiv enn det man ville fått gjennom en enkeltsaksbehandling på kommunalt nivå. Det gjør også at forvaltningsansvaret for reindriften blir direkte konfrontert med både Fylkeskommunen og Fylkesmannens synspunkter. På en annen side, må vi spørre oss om hvem som vinner på dette, og hvem som taper. For reindriften vil ikke nødvendigvis en slik plan være ideell, både fordi den tar tid og ressurser å lage, men også fordi en slik plan implisitt sier at grunnen til at det er viktig å ha en plan, er fordi man lettere kan se hvilke reindriftsarealer som kan brukes til andre formål om det anses som nødvendig, selv om det også argumenteres for det motsatte. Igjen, er det viktig å poengtere at den som har vilje til kunnskap, dermed har en vilje til makt (Flyvbjerg, 2004). I en regional plan for reindrift bør fokuset da være på hvordan makten i kunnskapsproduksjonen utøves, ikke på hvem som har den (Flyvbjerg, 2004).

9.2.3 Produksjonen av kunnskap i planprosessen

Et sentralt element som er nødvendig å utforske, er hvordan produksjonen av makt styrer planprosessen. Flyvbjerg (2004) påpeker viktigheten av å forstå hvordan «makt skaper kunnskap og kunnskap skaper makt.» eller sagt på en annen måte «makt skapes gjennom en vilje til å ønske seg mer kunnskap». I en situasjon der medvirkningen mellom meningsmotstanderne oppleves som fiendskap kan det tyde på at maktfordelingen har vært ujevn (Mouffe, 1999). Pløger (2004) og Mouffe (1999) argumenterer for at et sentralt element i planlegging med strid er hvordan man forstår kunnskapsgrunnlaget i planleggingen. Hvem er det som får komme med kunnskap, hvordan tolkes kunnskapen og hvordan blir den brukt? Som jeg har vist til i analysen så er dette et helt sentralt element i planprosessen for vindkraftprosjekter. Først og fremst har vindkraftutbyggeren fått tildelt planleggingsansvaret understøttet av veiledere og forskrifter satt av NVE. Allerede i begynnelsen av prosjektfasen er vindkraftselskapet i en posisjon der de får fastsette målet for kunnskapsproduksjonen, mens staten skal veilede til en god prosess og vurdere kostnadene av planen opp mot nytten.

Samproduksjon av kunnskap mellom reindrift og utbygger

Flere forskere har tatt til orde for at det er behov for en samproduksjon av kunnskap mellom reindrifta og utreder i planer som skal utrede konsekvenser av arealinngrep i reinbeiteområder (Sandström, 2015; Bjørklund, 2016). Utredningskriteriene for reindrift i konsekvensutredninger setter ifølge Bjørklund (2016) for mye oppmerksomhet på utredninger gjennom teknisk ekspertise på de naturfaglige og biologiske konsekvensene for reindrifta. Flere teoretiske utredninger med utgangspunkt i empiriske studier viser at ulike virkelighetsforståelser i reindrifta og hos utbygger eller myndigheter har ført til konflikt i planprosesser eller forvaltningen av reindrifta (Johnsen, 2016; Nygaard, 2016; Bjørklund, 2016; Vistnes m. fl., 2004). En måte utbyggere kan skape en større sosial aksept for utbyggingen er ved å utvide konsekvensutredningskriteriene til også å inneholde forskning på de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av prosjektet (Nygaard, 2016). I tillegg viser kapittel 8 at både NVE, reindrifta og Protect Sapmi har vurdert det som nyttig å inkludere tradisjonell kunnskap samt skaffe en oversikt over samlede inngrep i distriktene og konsekvensene dette får for reindrifta. Likevel er det flere utfordringer med en slik prosess. For det første er det ressurskrevende for reindrifta og delta, og for det andre så har reindrifta noen ganger helt ulikt syn enn utrederen, på hvilke negative effekter vindkraftverket vil få på reindrifta. Med ressurskrevende mener jeg at de må sette av tid til å delta, noe som er utfordrende for en næring

som opererer på naturens premisser og kan derfor ha vanskeligheter med å komme fra oppgaver i reindriften enkelte deler av året.

Språklige utfordringer er også et sentralt element. For enkelte av reieneierne er det vanskelig å forklare sin egen drift fullt ut, uten å bruke samisk se kap. 8.2.2. I tillegg kan det for utenforstående være vanskelig å forstå saksprosessen, særlig når kommunikasjonen foregår på norsk. Både reiseutgifter, møtekostnader og tolk er kostnader NVE sier at vindkraftutbygger skal dekke, men hvordan dette beregnes finnes det ingen klare bestemmelser på (Intervju, NVE). Hvis reieneieren har begrenset tid, og liten interesse av å sette av tid til å delta, og vindkraftnæringen heller ikke ser det formålstjenlig å bruke mer ressurser på kommunikasjonen enn det som er pålagt og nødvendig, kan dette bidra til at kunnskapen om konsekvensene for reindriften kan bli noe knapp.

Det har vært tilfeller der reindriften har hatt mistillit til utreder, eller ment at reindriftrapporten til konsekvensutredningen har vært mangelfull (Kap.7.1). Dette har ført til at reindriften i enkelte tilfeller har bestilt sin egen utredning for å bringe mer kunnskap inn i prosessen, for deretter å argumentere for at utbygger skal betale for den (Intervju, Protect Sapmi). Det har også vært tilfelle at reindriften har klaget på for dårlig utredning, som har ført til at NVE ber om oppdatert kunnskapsgrunnlag fra vindkraftselskapet (Intervju, NVE). Gjennom mine intervjuer har jeg blitt fortalt at det har vært tilfeller der reindriften bevisst har latt være å medvirke og at NVE ser på dette som et problem, men samtidig kan de heller ikke kreve at reindriften skal medvirke i planene til vindkraftnæringen. Et bedre tiltak kunne kanskje vært å sette enda strengere krav fra NVE om hva som skal med i utredningene.

Hvis vi følger analysen til Flyvbjerg (2004) kan vi dermed si at makt, kan være både produktiv og positivt, den er allestedsværende og er ikke kun plassert i sentre som vindkraftindustrien eller NVE. I kunnskapsproduksjonen vil makten utøves i et dynamisk samspill mellom vindkraftnæringa og reinnæringa, der aktørenes styrke, taktikk og strategier spilles frem og tilbake innenfor de rammene som er satt av NVE. Her mener jeg at det er selve rammen som er problemet. Rammen gir ikke nok rom for reindriften rasjonelle forståelser, fordi det er vindkraftselskapet som står for innkjøp av kunnskapsproduksjonen. Vindkraftselskapets strategi er å få godkjent anleggskonsesjonen, taktikken er å skaffe kunnskap som tillater dette og styrken er at de har både rett og plikt til å kjøpe seg kunnskap om reindriften påvirkning fra deres vindkraftvært. Når det ikke er klare regler for hva slags kunnskap utrederne skal produsere, vil nødvendigvis enkelte sider av saken ikke bli tilstrekkelig belyst. Det sentrale her er også hvordan makten utøves ikke bare hvem som «har» den (Flyvbjerg, 2004). Et av

vindkraftselskapene fikk ros av den ene informanten i reindriften for at det ble vist stor interesse og forståelse for reindriften som følge av vindkraftanlegget, samt en vilje til å forstå reindriften side av saken.

9.2.4 Konsultasjoner mellom NVE, Reindriften og Sametinget

Som kap. 8.2.3 belyste så er det uenighet i hvordan aktørene har opplevd konsultasjonsprosessen. Sametinget hevder at verdigrunnlaget for vurderingene NVE gjør må komme tydelig frem, og at NVE må informere om hvilket vedtak de tenker å gi før konsultasjonen begynner. Dette er fordi de mener at det er vanskelig å vite hva det skal konsulteres om, hvis de ikke det kommer frem fra NVE om hvilket utfall av saken som er mest sannsynlig. NVE sier de har hatt utfordringer med å bli enige om en protokoll. Målet for konsultasjoner er at de skal foregå i god tro og med målsetting om å oppnå enighet om foreslåtte tiltak. I flere tilfeller har det likevel ikke vært mulig å oppnå enighet (kap. 8.8.2). Ifølge Healy (2006) kan en samarbeidende planlegging gjennom drøfting og debatt bidra til mer legitimitet og med riktig prosess også føre til konsensus. I vindkraftsakene jeg har sett på kan det derimot virke som om de vurderingene NVE er pålagt å følge, kommer i konflikt med Sametinget, og at denne konflikten vanskelig lar seg løse. Bør målet likevel være konsensus, selv om det tilhører sjeldenhetene?

Konsultasjonsprosessen får også følger av utfordringen med kunnskapsproduksjonen i utredningene om vindkraft og reindrift. Når konsultasjonene tar utgangspunkt i fagrapporten om reindrift, som er kjøpt av vindkraftselskapet, bidrar det til at andre rasjonelle forståelser ikke får like stor plass i konsultasjonsprosessen. I tillegg er det tidkrevende fordi både NVE og Sametinget har uttrykt i intervjuene at de har et kapasitetsproblem, når det gjelder effektiv saksbehandling og oppfølging i saker. Det er også implikasjoner knyttet til legitimiteten av konsultasjonsprosessen. Etersom konsultasjonsordningen er unntatt offentligheten, har dermed ikke hvem som helst innsyn i hvordan konsultasjonen har foregått. En transparent og åpen prosess, der offentligheten har blitt gitt gode muligheter til å gjøre seg en mening om saken er viktig for å sikre legitime prosesser (Fung, 2006).

Hvem som vinner og hvem som taper på en medvirkning gjennom konsultasjonsprosessen avhenger av resultatet. Kanskje har begge parter noe å vinne, ved å få informasjon, legitimere hverandre gjennom konsultering og bidra med ny innsikt. Om det er mange konsultasjoner på grunn av mange foreslåtte inngrep i viktige områder for samisk næring, vil Sametinget tape på stadige konsultasjonsprosesser. Reindriften vil være den som taper mest, ettersom reneieren som

deltar i konsultasjoner stort sett har reindrift som jobb, og helst vil bruke tiden sin på dette. Om reineieren velger å aktivt delta i konsultasjoner, men ikke får tilhør for argumentene sine, vil tapet bli ekstra stort, da tiden brukt på konsultasjoner ikke har gitt reineieren noen fordeler. På en annen side har reindriften en unik mulighet i medvirkningsprosessen, da andre interessenter i vindkraftdebatten kun har mulighet til å komme med hørings svar, mens reindriften får mulighet til å konsultere, der enighet er selve formålet.

Om det nye forslaget til konsultasjoner trer i kraft slik det er foreslått i dag, vil også Sametinget formelt miste konsultasjonsretten, men heller benytte seg av innsigelsesretten som trer i kraft etter at søknaden fra vindkraftnæringa har blitt sendt på høring. Dette kan føre til at det i meldingsfasen kun vil føres konsultasjoner med berørt reinbeitedistrikt (NVE, 2020b). Vanlig praksis har vært å foreta konsultasjoner med Sametinget og reindriften i både melding stadiet og når søknaden er levert. Om det nye lovforslaget om konsultasjoner trer i kraft, vil dette gi et større medvirkningsansvar for reindriften, fordi de står alene i konsultasjonene helt frem til søknaden er sendt inn.

9.2.5 Reinbeitedistriktenes interne organisering og geografiske utgangspunkt

Hva er så de faktiske forholdene hva angår geografisk nivå i de ulike prosessene? Ved å sammenligne ulike vindkraftprosjekter i ulike reinbeitedistrikter i Finnmark, kan man antyde at reinbeitedistriktenes interne organisering, siida antall og geografiske plassering i forhold til vinterboplassene, har en viss betydning for hvordan medvirkningsprosessen oppleves. Det som nemlig kom fram i empirien var at reinbeitedistrikt med et høyt antall siidaandeler hadde flere personer tilgjengelig som kunne følge med og delta i prosessen med høringer og møtevirksomhet. Større enheter har også bedre økonomi, og de største distriktene har til og med litt administrative ressurser til rådighet (en sekretær i en liten prosentstilling). Som det framkom i enkelte av intervjuene gjorde denne administrative kapasiteten det overkommelig for distriktet å delta i medvirkningsprosessen. På en annen side bidrar et høyt antall siidaandelshavere koordineringsutfordringer og dermed til at det kan være vanskeligere å skape tillit overfor utbygger som dermed får svært mange parter å forholde seg til (Intervju vindkraftselskap, intervju reineier). En annen reineier mente også at det innad i distriktet kan bli en utfordring om hvem som har krav på erstatning og den andelsmessige fordelingen av erstatningssummen.

Avstander mellom vinterbeite og sommerbeite kan ha noe å si (men jeg har ikke nok empiri eller data på dette). Utfordringen med lange avstander mellom sommerbeite og vinterbeite er kontakten med kommunen, utbygger og muligheter for å følge prosessen tett i de delene av året

der reindrifta er på vinterbeite. Noen av distriktene har 2-6 timer reisevei mellom vinterboplass og sommerboplass.

Den interne organiseringen kan tenkes å gi utslag for hvordan reinbeitedistriktene opplever graden av medbestemmelse i planprosessen. Fung (2006) påpeker at graden av medvirkning bør samsvare med graden av medbestemmelse, hvis ikke blir prosessen ineffektiv og urettferdig. NRL foreslo i årets forhandlinger med Staten at det er nødvendig å opprette en rådgivningstjeneste for reindrifta:

Mange reinbeitedistrikter har påpekt at avstanden til Landbruksdirektoratet er blitt for stort. Når Fylkesmennene og Landbruksdirektoratet i begrenset grad makter å følge opp de saker som forventes fra næringens side, må det satses betydelig på servicekontorer som kan rådgi og bistå reindriften i arbeidet med planverk, skjema og regelverk knytta til arealsaker. (NRL, 2019).

En slik ordning kunne ha bidratt til av reindrifta fikk deltatt på en mer rettferdig måte, fordi en rådgivningstjeneste kunne gitt mer ressurser i form av tid og kunnskap. Det kan også tenkes at en rådgivningstjeneste kunne ha styrket reindriftas legitimitet i utforming av distriktsplaner og høringssvar, da det disse ville blitt utformet i samarbeid med en som kommer utenfra næringen selv. I Nord-Trøndelag har de det siste året ansatt plankonsulent i Snåsa kommune som skal hjelpe de ulike reinbeitedistriktene i planarbeidet. På et år har plankonsulenten hjulpet til med behandlingen av i alt 160 mindre og større type arealsaker. Noen av utfordringene har vært avstand til reinbeitedistriktene, rolleforståelse, synlighet og at de ulike distriktene har ulike behov og kapasitet (Bjørk, 2020). Likevel tilsier antall plansaker at det er et tydelig behov for kapasitet i behandlingen av disse. Derfor vil jeg argumentere for at konsulenttjenester og rådgiving til reindrifta kan bidra til mer rettferdige, effektive og legitime prosesser. Rettferdig fordi reindrifta blir aktivt involvert i medvirkningen, og bør dermed få tilstrekkelig med ressurser til å delta. Effektivt fordi de får større saksbehandlingskapasitet og legitimt, fordi planarbeidet veiledes av en profesjonell konsulent.

9.3 Er konsensus mellom reindrifta og vindkraftutbyggingen mulig?

Som diskusjonen i delkapitlene ovenfor viser, er det hovedsakelig reindrifta som taper på en eventuell utbygging. Dette er fordi medvirkningen blir et merarbeid, som i verste fall vil gi tap for reinnæringa, og i beste fall kompenseres med en økonomisk erstatning for tap av arealer og bestanddel i reinflokken. Vindkraftselskapene taper også noe, i form av å måtte betale for nye

utredninger, advokat i ekspropriasjonssaker og møtekostnader for å sikre tilstrekkelig med kunnskapsgrunnlag og medvirkning. Et enda større tap for vindkraftselskapet blir det hvis vindkraftselskapet etter en lang prosess ikke får konsesjon. Det er en risiko som vindkraftselskapet må ta, da det er de som er planaktøren i prosessen.

Antagonisme er et begrep som er brukt i planleggingsteorien som legger til grunn at meningsmotstandere i en planprosess har en tendens til å opptre i et fiendskap i planprosesser som i utgangspunktet ikke anerkjenner konflikt (Mouffe, 1999). Som både kontekstkapitlene og empirien i denne studien viser, er rasjonaliteten til vindkraftselskapene og reindrifta forskjellig. Jeg vil argumentere for at den i flere tilfeller er iboende konfliktfylt. Dette er fordi jeg i liket med Mouffe (1999) mener at dimensjonen av motstand «er iboende i alle menneskesamfunn, der motstanden kan ta forskjellige former og komme til syne i ulike sosiale relasjoner». *Politikk* derimot er en samling av praksiser, diskurser og institusjoner som forsøker å etablere en viss orden, og organisere en menneskelig sameksistens i forhold som alltid vil være iboende konfliktfylt, fordi det er påvirket av «det politiske» (Mouffe, 1999. s.754. Min oversettelse). Teorien om iboende konflikt kritiserer den normative teoritenkningen til Habermas (1996) der man gjennom kommunikasjon i planprosessen skal forsøke å komme til enighet. Pløger (2016) argumenterer for at det legges for mye fokus på planprosesser i dagens kontekst som prøver å finne måter meningsmotstanderne kan bli enige på.

Konsensus kan ifølge Engberg (2002) nås eller tvinges gjennom ved partnerskap, kontrakter, administrative modeller eller en såkalt tautrekkingsmodell, der den som er sterkest og mest utholdende vinner dragkampen. Som det kommer fram av analysen har alle disse konsensusmodellene vært forsøkt benyttet i konflikt med reindrifta og utbygger for å skape konsensus, med varierende grad av hell. Enkelte vindkraftselskaper har i initiativfasen forsøkt å legge til rette for partnerskap der de diskuterer hva de kan gjøre for reindrifta, for på den måten å unngå konflikt. Andre utbyggere har forsøkt å bli enige om kontrakter som tilbyr reindrifta et økonomisk gode eller tiltak på for eksempel gjerdebygging eller hjelp med reinflyttingen, mot at reindrifta ikke skal gå imot prosjektene. Det har også vært forsøkt å sette inn administrative tiltak der NVE og Fylkesmannen har forsøkt å dempe konflikten ved å innhente mer kunnskap om hvilke effekter vindkraft har på reindrift og hvilke arealer reindrifta har mest behov for, slik at man tidlig i planfasen kan unngå de største konfliktene.

Administrativt har det også vært forsøkt å lage veiledere og forskrifter ovenfor utbygger som skal sikre en god dialog mellom utbygger og mot-aktørene. En av grunnene til at tiltakene har fungert med en varierende grad av hell, kan være fordi både partnerskap, kontraktsinngåelser

og kunnskapsinnhenting i planprosessen baserer seg på en hegemonisk diskurs og en institusjonelt forankret prosess som ekskluderer enkelte av aktørenes verdisyn, forståelse og holdninger til planleggingen (Pløger, 2016). Dette kan forklares ved at partnerskap eller en kontraktsinngåelse mellom reineier og utbygger er en del av den hegemoniske planleggings diskursen som gjennom kommunikasjon og debatt forsøker å oppnå konsensus.

Som det framgikk i intervjuet med en av reineierne, var det urasjonelt å la være å samarbeide med vindkraftindustrien, for alle lover, forskrifter og kunnskapen som lå på bordet tilsa at de ville få en konsesjon. I ettertid var reineieren usikker på om de hadde gjort en god avtale, og innad i distriktet var det uenighet om hvordan pengene skulle fordeles og hvordan de kunne sikre at avtalen også kom fremtidige reineiere til gode. Et annet empirisk eksempel er reineieren som fortalte om det rasjonelle grunnlaget for å skrive under på en kontrakt med vindkraftselskapet. Reinbeitedistriktet var imot utbygging, men ønsket å sikre seg god avtale med vindkraftindustrien hvis de mot formodning skulle få en konsesjon. Dette har senere blitt omtalt som en splitt og hersk strategi mellom ulike reinbeitedistrikt der distriktene har valgt ulike strategier i møte med utbygger der noen vil inngå kontrakter og andre ikke vil inngå kontrakter.

En strategi som har blitt benyttet for å oppnå konsensus i vindkraftprosessen har vært å etterspørre og innhente mer kunnskap om hvilke negative virkninger vindkraft har på reinen (Dalen og Villaruel, 2018). Noe som har blitt gjentatt av både reineiere og sametinget er at kunnskapen som innhentes ikke oppleves som legitim blant reindrifta. Her vil jeg argumentere for at vindkraftutbyggeren har hatt makt til å produsere kunnskap, som igjen har bidratt til å ha makt over hvilken kunnskap som skal vurderes av NVE i konsekvensutredningen. Som beskrevet i analysen så har det vært ulik praksis i reindrifas involvering i kunnskapsinnhenting og det har vært ulik praksis på hvem som skal betale for en ny kunnskapsvurdering om den første vurderingen ikke opplevdes legitim for reindriften, og reineieren selv går til aksjon og bestiller sin egen rapport. Konflikt blir sett på som en tidskonsumerende forhindring og noe som kompliserer en vurdering av planene i et kost-nytte perspektiv (Pløger 2016). Dette har bidratt til at NVE, Sametinget og reineiere både gjennom samtaler i felt og gjennom offentlige dokumenter har uttrykt at konsultasjonspraksisen har vært utfordrende.

Finnes det likevel en mulighet for at reindriften og vindkraftnæringen kan gå sammen for å skape ny mening i lag? Er de egentlig så forskjellige som de empiriske funnene skulle tilsi? I intervjuet med ett av vindkraftselskapene forklarte informanten at de ikke var så ulike og uenige som

situasjonen kanskje tilsa. Informanten forklarte hvordan de begge var «Finnmarkinger» og at det var viktig å kunne møtes på butikken og ha unger i samme barnehage uten å føle ubehag over at man har behandlet en motpart dårlig. Et annet perspektiv her er også reineieren sin forståelse av at klimatrusselen er reell. Dette synet deler flere av vindkraftselskapene og reineierne. Her er det også viktig å poengtere at verken vindkraftutbyggere eller reineiere er en homogen gruppe, men satt sammen av ulike mennesker med ulikt verdigrunnlag, kompetanse og interesse for slike spørsmål. Mouffe (2005, s. 52) poengterer at konsensus kan oppnås, men må bli ledsaget av meningsforskjeller og at denne konsensusen baserer seg på at man finner en samlet symbolsk plass blant motstanderne, der motstanderne blir sett på som «legitimerte fiender». For å finne en samlet symbolsk plass mellom reindrifta og vindkraftutbyggere så trengs det tillitsbygging over tid, da reindrifta over en lang periode har kjempet mot staten for sine rettigheter til land, vann og kulturutøvelse (Minde, 2005). For at vindkraftutbyggere skal anerkjenne reindrifta som en legitim fiende eller konkurrent trengs det også en reell forståelse for reindriftas betydning for natur, kultur og lokal sysselsetting.

9.4 Fred er ei det beste, men at man noe vil

Mitt råd til myndighetene vil være at man må anerkjenne at reindriftsinteresser og vindkraftinteresser er iboende konfliktfylte, og at det sjelden vil være muligheter for å komme til enighet. Det blir derfor myndighetenes oppgave å legge til rette for at partene i konflikten ikke opptrer i et fiendskap, men som legitime motparter og at målet for medvirkningsprosesser mellom vindkraft og reindrift må være å legge til rette for «en kamp mellom vennlige fiender» (Pløger, 2013). Jeg vil argumentere for at den deliberative planleggingen, ikke lar seg gjennomføre i praksis i en kontekst der partene tilhører to *politiske motsetninger*. Dette er fordi meningsmotstanderne har motstridene rasjonaliteter som er preget at *det politiske*.

I denne sammenhengen er sitatet fra Bjørnstjerne Bjørnson passende. «Fred er ei det beste, men at man noget vil» (Bjørnson, 1870). Om konsensus tvinges frem for å oppnå enighet, vil den tapende part se seg nødt til å gi slipp på sine verdier og sin kamp for det som anses som riktig og viktig. Selv om NVE anerkjenner konflikt, er fortsatt målet konsensus. Problemstilling nummer tre, spør om hvordan myndighetene kan legge til rette for medvirkningsprosesser som oppleves som legitime, effektive og rettferdige for de involverte aktørene? For å svare på dette har jeg derfor kommet med forslag til hva jeg mener kan bidra til mer legitime, rettferdige og effektive prosesser.

Myndighetene kan legge til rette for en legitimering av de ulike rasjonelle forståelsene i medvirkningsprosesser, ved å utjevne det asymmetriske mulighetsrommet mellom reindriften og vindkraftselskapet. Utfordringer knyttet til tid, geografi og kunnskap om saksgang i planprosesser, kan løses ved å gi reindriften tilbud om gratis rådgivning eller konsulenttenester, når utbygging blir foreslått i områder der reindriften har opparbeidet seg rettigheter gjennom alder tids bruk. Det bør også legges større vekt på den kulturelle siden av en bærekraftig reindrift enn det planprosessene gjør i dag. Å inkludere forskning på dette i konsekvensutredningen, vil få fram et mer riktig bilde av hvilke konsekvenser utbygging i reindriftsområder kan få for reindriften og den samiske kulturen. Det er etter min mening viktig at vindkraftselskapet betaler for en utreder som besitter også den kulturelle og økonomiske kunnskapen om reindrift, og at det ikke hovedsakelig blir opp til reieneierne selv og aktivt bidra med sin tradisjonelle kunnskap inn i prosessene, da dette er tidskonsumerende.

Sist, men ikke minst mener jeg at kunnskapsgrunnlaget som eksisterer før en vindkraftplan trer i kraft, bør oppdateres. Det trengs en helhetlig kunnskap om den kulturelle, økonomiske og økologiske bærekraften i reindriften, der også fokuset på den kulturelle bærekraften vektlegges. Som planaktør og planforvalter, bør en forståelse av den kulturelle siden av reindriften være tilfredsstillende. Dette kan føre til at man unngår de mest konfliktfylte arealinngrepene i samiske reindriftsområder. Et forslag som kan utredes videre er om det bør være enkelte absolutte vern av områder som flyttleier, kalvings plass og minimumsfaktorer.

Disse forslagene mener jeg kan bidra til at myndighetene legger til rette for legitime, rettferdige og effektive planprosesser. De blir mer rettferdige, ved at reindriften får mulighetsrom til å fremme sin rasjonelle forståelse av hvilke konsekvenser utbygging vil få i sitt område. En mer rettferdig prosess vil kunne bidra til å øke legitimiteten. Hvis reindriften får tilstrekkelig med ressurser og muligheter til å fremme sin rasjonelle forståelse, vil det bli lettere å se på vindkraftselskapet som en legitim mot-aktør og ikke som en fiende og vice versa. En mer rettferdig prosess, der mot-aktørene er legitimert, vil kunne bidra til mer effektive prosesser, fordi det vil være mindre grunn til å påklage et vedtak, om begge parter har ansett hverandre som legitime og likestilte mot-aktører. Partene blir kanskje ikke enig, men de har fått klare grunner for hvorfor vedtaket ble gjort, og med hvilket verdigrunnlag. Dette gjør det lettere å ta debatten videre som legitimerte og vennlige fiender.

10 Konklusjon

Formålet med studien har vært å undersøke holdninger, utfordringer og muligheter for en rettferdig, effektiv og legitim prosess. Caseområdet Finnmark ble valgt fordi det er politisk vilje til mer utbygging, samtidig som Finnmark har en kompleks reindrift som også er sårbar for arealinngrep og klimaendringer. For å oppsummere denne studien vil jeg gå gjennom svarene på alle tre problemstillingene mine. Deretter vil jeg reflektere rundt studiens og eksterne validitet. Jeg vil også nevne enkelte tema jeg vurderte å skrive om, som jeg tror kunne vært interessant for en videre studie om reindrift og vindkraft, eller reindrift og arealinngrep. Den første problemstillingen er en beskrivelse av hovedaktørens opplevelse av medvirkningsprosessen. Denne problemstillingen legger føringer for problemstilling nummer to. Som igjen legger føringer for problemstilling nummer tre.

(1) Hvordan opplever reindriften og vindkraftutbyggere medvirkningsprosessen i vindkraftsaker?

Opplevelsen av medvirkningsprosessen er ulik mellom reinnæringa og vindkraftnæringa. Reindriften er ikke en homogen gruppe og opplever medvirkningsprosessen forskjellig. Felles for reieneierne er at kunnskapen om reinens påvirkning fra vindkraftverk og reindriftenes konsekvenser som helhet ikke er godt nok utredet. Reindriftenes opplevelse av medvirkningen påvirkes også av hvilke ressurser de har tilgjengelig, tid, kompetanse og geografisk plassering. Konteksten til vindkraftprosjektet og det posisjonelle mulighetsrommet mellom vindkraftselskapet og reieneierne er også avgjørende i denne sammenheng.

Vindkraftselskapene sin opplevelse av medvirkningsprosessen er at det er utfordrende å få tillitt fra reindriften og at det er utfordringer knyttet til uenigheter om kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for medvirkningen. De mener selv de har hatt en ryddig prosess, og vektlegger viktigheten av vindkraft i et lokalt samfunnsperspektiv vet at det kan gi positive ringvirkninger i form av skatteinntekter og økt sysselsetting. Sånn sett kan man argumentere for at begge parter har motstridende rasjonelle syn på medvirkningsprosessen (Kap. 7.2 s. 77).

(2) Hvilke praktiske og strukturelle utfordringer møter reindriften, vindkraftutbyggerne og NVE på i konsesjonsprosessen?

Utfordringer i planfasen

Gode kart- og kunnskapsgrunnlag er både en praktisk og strukturell utfordring i planfasen. Det er en praktisk utfordring fordi reieneierne mangler tid og kompetanse i planarbeidet med

dynamisk kartløsning og utarbeidelse av distriktsplaner. Fylkesmannen er ansvarlig for distriktsplanen og Landbruksdirektoratet er ansvarlig for den dynamiske kartfunksjonen, men begge institusjonene delegerer mye av selve oppdateringsarbeidet til reindriften, uten at reindriften får tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre planarbeidet. Dette kan løses ved å gi reindriften resursene de trenger i planarbeidet. Planarbeidet er i tillegg en strukturell utfordring, fordi reindriften er iboende kompleks og har behov for fleksibilitet. Hvilken funksjon de nye distriktsplanene vil få, og hvordan den dynamiske kartløsningen vil fungere, gjenstår å se (Kap. 8.1.1).

Utfordringer i utredningsfasen

Kunnskapsgrunnet i NVEs vurdering av vindkraftverket er en strukturell utfordring ved at konsesjonssystemet ikke tillater eller anerkjenner motstridende kunnskapssyn i tilstrekkelig grad. En praktisk utfordring er at kunnskapen som produseres av ulike årsaker kan inneholde ufullstendig informasjon, og dermed ikke få med hele bildet av reindriftenes påvirkning av vindkraftverket. Disse årsakene kan mangel på helhetlig fagkompetanse hos utreder, eller svakheter i forskningsmetoden. Kunnskapen som produseres har også en overvekt av biologisk kunnskap, mens kunnskap om kultur og økonomi ikke har vært en prioritert del av utredningsrapportene for reindrift. Kunnskapen er også bestilt av utreder, og dette kan føre til at reindriften ikke får fremmet sitt kunnskapssyn på en likeverdig måte (Kap. 8.2.1).

Kompetanse, tid, penger, språk og geografi er også utfordringer for reinnæringa i utredningsfasen. Disse utfordringene gjør det vanskelig for vindkraftselskapene å legge til rette for gode medvirkningsprosesser. Reinnæringa har praktiske utfordringer knyttet til tilgang på fagkompetanse og tid til å involvere seg i alt av planarbeid som berører distriktet. En sekretær, konsulent eller rådgiver med faglig kompetanse kunne løst disse utfordringene, fordi det kan føre til at reineieren slipper å bruke så mye tid og ressurser på å medvirke i arealsaker (Kap. 8.2.2).

Konsultasjoner med reineiere og Sameting kan sies å være en mulighet som bidrar til å øke mulighetsrommet for den samiske reindriften. Utfordringen er at det er vanskelig å komme til enighet, og at enighet er selve målet for konsultasjonen (Kap. 8.2.3). Det er også utfordringer knyttet til legitimiteten av konsultasjonen da møtene er unntatt offentligheten. Ved å gjøre møtene offentlig, stiller man krav til at både NVE, Sametinget og reindriften opptrer på en rettferdig og legitim måte, som igjen kan styrke den ytre legitimiteten i planprosessen.

Utfordringer i forhandlingsfasen

Reindrifas prosessuelle og materielle rettigheter kan bidra til en mer rettferdig prosess, men manglende legitimitet både eksternt og internt gjennom de privatrettslige avtalene, kan bidra til en mistenkeliggjøring eller mistillit i forhandlingsprosessen. Dette er fordi andre reinbeitedistrikt eller andre vindkraftselskaper ikke får informasjon om hvilke avtaler som har blitt gjort, og dermed ikke kan vurdere om avtaleinngåelsen har vært en rettferdig prosess. For andre som er interessert i vindkraftdebatten blir det også vanskelig å vurdere om forhandlingen har vært rettferdig (Kap. 8.3.1).

Det er også knyttet en utfordring til rettferdighetsperspektivet og legitimiteten til FeFo som skal forvalte grunneiendommen på en måte som også legger til rette for samisk reindrift. Utfordringen til FeFo er at de som grunneier har tjent mer enn reieneierne i ekspropriasjonssaker eller minnelige avtaler, og i tillegg investerer og profiterer på vindkraft gjennom eierskap i Finnmark kraft. Det er en praktisk utfordring fordi en ujevn fordeling av pengebeløp kan rettes opp i med gode avtaler. Det er også en strukturell utfordring fordi det økonomiske systemet gjør det lettere å prioritere industri og profitt framfor kultur, natur og matproduksjon (Kap. 8.3.2). På en annen side er vindkraft en fornybar næring som verden trenger mer av i årene som kommer.

(3) Hvordan kan myndighetene legge til rette for medvirkningsprosesser som oppleves som legitime, effektive og rettferdige for de involverte aktørene?

Myndighetene kan legge til rette for en legitimering av de ulike rasjonelle forståelsene i medvirkningsprosesser, ved å utjevne det asymmetriske mulighetsrommet mellom reindrifas og vindkraftselskapet. Utfordringer knyttet til tid, geografi og kunnskap om saksgang i planprosesser, kan bedres ved å gi reindrifas tilbud om gratis rådgivning eller konsulenttenester, når utbygging blir foreslått i områder der reindrifas har opparbeidet seg rettigheter gjennom alder tids bruk. Det bør også legges større vekt på den kulturelle siden av en bærekraftig reindrift enn det planprosessene gjør i dag. Å inkludere forskning på dette i konsekvensutredningen, vil få fram et mer riktig bilde av hvilke konsekvenser utbygging i reindrifasområder kan få for reindrifas og den samiske kulturen. Det er etter min mening viktig at vindkraftselskapet betaler for en utreder som også besitter den kulturelle og økonomiske kunnskapen om reindrift, og at det ikke hovedsakelig blir opp til reieneierne selv og aktivt bidra med sin tradisjonelle kunnskap inn i prosessene, da dette er tidskonsumerende (kap. 9.4).

Sist, men ikke minst mener jeg at kunnskapsgrunnlaget som eksisterer før en vindkraftplan trer i kraft, bør oppdateres. Det trengs en helhetlig kunnskap om den kulturelle, økonomiske og økologiske bærekraften i reindriften, der også fokuset på den kulturelle bærekraften vektlegges. Som planaktør og planforvalter, bør en forståelse av den kulturelle siden være til stede før prosjektstart begynner. Dette kan føre til at man unngår de mest konfliktfylte arealinngrepene i samiske reindriftsområder. Et forslag som kan utredes videre er om det bør være enkelte absolutte vern av områder som flyttleier, kalvingsplass og minimumsfaktor-områder.

Avsluttende kommentar og tanker om videre studier

Denne studien har gjennom en triangulering av både data, metoder og teori og en ved en abduktiv tilnærming forsøkt å komme med en kvalifisert gjetning av svaret på problemstillingene. Svarene er som sagt preget av både posisjonalitet og verdigrunnlag, og er preget av at anonymiteten til informantene gir enkelte begrensinger når det kommer til å gå inn i detalj på enkelte av prosessene. Formålet med studien var at den ikke skulle resultere i en typisk «men hva så» studie, men heller komme med en vurdering av hvor prosessen er på vei, hvilke implikasjoner som oppstår i medvirkningsprosessen, for deretter komme med forslag til en mer rettferdig, effektiv og legitim prosess. Studien kan ha en ekstern validitet i en forståelse av typiske saksprosesser og kompleksitet hva angår medvirkningsprosesser med reindrifta. Drøftingen viser også noe av det særegne ved vindkraftprosesser som angår samisk reindrift. Drøftingen utfordrer Fung (2006) sin medvirkningsmodell ved at den ikke inkluderer den temporale og romlige konteksten, samt hvordan maktdynamikker påvirker mulighetsrommet. Drøftingen utfordrer også den rådene teorien om deliberativ planlegging i planprosesser som omhandler reindrift, og argumenterer for at agonistisk planleggingsteori kan være en mer passende teori for planprosesser som omhandler ulike rasjonaliteter mellom den samiske reindrifta og utbygger.

Temaer som det hadde vært interessant å studere nærmere er hvordan sentralisering av forvaltningen kan ha betydning for prosessen i arealsaker i reinbeiteområder. Forvaltningen av områdestyret ble delegert til Fylkesmannen, og fra 1 januar 2020 ble Fylkesmannen i Troms og Finnmark slått sammen. Hvilken betydning det vil få for videre forvaltning av reindrifta hadde vært interessant å undersøke videre. Spesielt med tanke på at NVE vurderer å gi deler av forvaltningsansvaret på vindkraftplaner til regionene. Det hadde også vært interessant å se nærmere på hvordan nærhet og avstand til forvaltning og planaktør kan ha betydning for medvirkningsprosessene. Dette var et av temaene jeg hadde teorier og hypoteser om, men som jeg ikke fikk nok empirisk data på til å kunne vurdere videre i denne studien.

Referanser:

- Aarsæter, N. og Buanes, A. (2013) Staten-frå planaktør til planforvaltar? i Aarsæter, N. m. fl. Red. *Utfordringer for Norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen dam Høyskoleforlaget, s.121-143.
- Aase, T. H. og Fossåskaret, E. (2014) *Skapte virkeligheter: Om produksjon og tolkning av kvalitative data*. Universitetsforlaget.
- Allen, J. (2004) The whereabouts of power: politics, government and space. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 86(1), 19-32.
- Amdam, R. (2013) Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidande planlegging. I Aarsæter, N. m. fl. Red. *Utfordringer for Norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen dam Høyskoleforlaget, s. 273-290
- Amdam, J. og Veggeland, N. (2011) *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Universitetsforlaget.
- Arnstein, S. R. (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Askheim, S, Dalfest, T. og Thorsnæs, G. (2020) Finnmark - tidligere fylke, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/Finnmark_-_tidligere_fylke (Hentet: 10. april 2019)
- Bacon, F (1597) *Meditationes Sacrae, Of Heresies*
- Bartlett, J. m. fl. (2020) Carbon storage in Norwegian ecosystems. *Nina rapport 1774* Trondheim
- Baxter, J. (2010) Case studies in qualitative research. *Qualitative research methods in human geography*, 3, 81-98.
- Benjaminsen, T. A, Eira, I. M. G. & Sara, M. N. (Red). (2016). *Samisk reindrift: norske myter*. Fagbokforlaget.
- Berg, M. (2018) *Nasjonal ramme for vindkraft: Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk*. Rapport nr. 58. Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201903419/2731444> (Hentet 17. september 2019)
- Bjerkestrand, E. (Red). (2020) Konesjonsprosessen for vindkraft på land: Beskrivelse, utfordringer og mulige tiltak. Rapport nr. 3 Tilgjengelig fra: http://publikasjoner.nve.no/rapport/2020/rapport2020_03.pdf (Hentet; 20 april 2020)
- Bjørk, S. (2020) *Plankonsulent for Nord-Trøndelag reinbeiteområde*. Reindriftsseminar, Mosjøen, 11-12 mars, 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/landbruk-og-mat-dokumenter/reindrift-dokumenter/reindriftsseminar-2020/8-svein-bjork---plankonsulent-for-nord-trondelag-reinbeiteomrade.pdf>
- Bjørnson, B. (1970) *Digte og sange*

- Bongo, M. A. J. (2012) *Reindriftas medvirkning i en kommuneplanprosess. En casestudie av planlegging i Alta kommune* [Masteroppgave] Volda: Høyskolen. Tilgjengelig fra: <http://hdl.handle.net/11250/153843>
- Brandslett (2019) De største truslene mot livet på jorda. *Gemini*, 1 august 2019. Tilgjengelig fra: <https://gemini.no/2019/08/11-saker-om-truslene-mot-jordas-arter/?fbclid=IwAR3OpCcAxsGNNREJrPsyehiP9KVUbYDNRT3oBsIXGdMA7P6ol5RPksluQsk> (Hentet 04.05.2020)
- Bredsdorft, M (2018) Danskene skal fjerne rundt 2500 turbiner på land: Mer enn halverer dagens antall. *Teknisk ukeblad*, 6 august 2018. Tilgjengelig fra: <https://www.tu.no/artikler/plukker-ned-vindmoller-danskene-skal-fjerne-rundt-2500-turbiner-pa-land/442958>. (Hentet 05 mai 2020)
- Busch, T. (2013). *Akademisk skriving for bachelor- og masterstudenter*. Fagbokforlaget.
- Clifford, N, French, S. og Valentine, G. (2010) *Key methods in geography*. 2nd ed. utg. Thousand Oaks, Calif: SAGE.
- Dalen, E. V. og Villaruel, A. (2019) *Nasjonal ramme for vindkraft: Det folkerettslige vernet av samiske interesser i konsesjonsbehandlingen*. Rapport nr 15 Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201903419/2731485>
- De forente nasjoners internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966.*
- Eira, I. M. G. (2012) *Muohttaga jávohis giella. Sámi árbevirolaš máhttu muohttaga birra dálkkádatrivdanáiggis/The Silent Language of Snow. Sámi traditional knowledge of snow in times of climate change*. [Doktoravhandling] Tromsø: UiT Norges arktiske universitet.
- Eira, A J. Vailo, T. og Granefjell S. O (2019) *Inngrepskartlegging og reindriftsfaglig utredning i forhold til Øyfjellet vindkraftverk*. Stiftelsen Protect Sapmi.
- Energifakta Norge (2019) *Elsertifikater*. Tilgjengelig fra: <https://energifaktanorge.no/regulering-av-energisektoren/elsertifikater/> (Hentet 04.05.2020)
- Engberg, L. A. (2002) Konsensusstyring i kvarterløft. In *Forskningsseminar Boliger, byer og velfærd*. Center for Boligforskning.
- Enerwe. (2017) Utfordringen til Finnmark er lange avstander og ett nett som er for dårlig. Enerwe. 13. november 2017. Tilgjengelig fra: <https://enerwe.no/utfordringen-til-finnmark-er-lange-avstander-og-et-nett-som-er-for-darlig/150684> (Hentet 20.10.19)
- Finnmark fylkeskommune (2013) *Regional vindkraftplan for Finnmark 2013-2025*, Tilgjengelig fra: <http://www.servicetorget.no/fylker/fylkeskommuner/finnmark-f-kommune.htm>
- Finnmarksloven. *Lov 17. juni 2005 Nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven)*
- Flyvbjerg, B. (1998). Rationality and power: Democracy in practice. *University of Chicago press*.
- Flyvbjerg, B. (2002) Bringing power to planning research: One researcher's praxis story. *Journal of planning education and research*, 21(4), 353-366.

- Flyvbjerg, B. (2004) Phronetic planning research: Theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 283-306.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12 (2), 219-245.
- Forester, J. (1999). The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes. *Mit Press*.
- Forskningsrådet. (2019) Det er bare å sette seg i førersete å trøkke på. *Forskningsrådet*. 21. februar 2019. Tilgjengelig fra: <https://www.forskningsradet.no/eus-rammeprogram/horisont-2020/tips-fra-noen-som-har-lykkes/berlevag-blir-sentrum-for-stort-eu-prosjekt/> (Hentet: 30.03.20)
- Forskrift om konsekvensutredninger. *Forskrift 21. juni 2017 om konsekvensutredninger*.
- Fung, A. (2006) Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66, 66-75.
- Fylkesmannen. (2019) *Reindrift*. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/nn/troms-finnmark/landbruk-og-mat/reindrift/> (Hentet: 10. januar 2020)
- Gaup, S. B, Larson G. C. og Cubrilo, D. (2016) Protesterer mot kraftlinjebygging. *NRK*. 19. august 2016. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/sapmi/protesterer-mot-kraftlinjebygging-1.13095131> (Hentet: 18. september 2019).
- Grunnloven. *Lov 17 mai 1814. Kongeriket Norges Grunnlov*.
- Hay, I. (2010) *Qualitative research methods in human geography*.
- Habermas, J. (1984) The theory of communicative action (T. McCarthy, Trans.). Boston, MA: *Beacon*.
- Habermas, J. (1996) Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: *The MIT Press*, p.127
- Haleous. (2019) Tilgjengelig fra: <http://www.haeolus.eu/> (Hentet: 20 februar 2020).
- Hillier, J. (2002). Direct action and agonism in democratic planning practice. *Planning futures: New directions for planning theory*, 110-135.
- Hirth, M. L. (2016) Norges mest effektive vindpark blåste inn penger, *Sysla*. 29. august 2016. Tilgjengelig fra: <https://sysla.no/gronn/mandag-norges-mest-effektive-vindpark-blaste-inn-penger/> (Hentet: 10. september 2019)
- H. M. Kongen (1997) *Sametinget 1997: Åpningstale: H.M. Kongens tale ved åpningen av det tredje Sameting 7. oktober 1997*. Tilgjengelig fra: <https://www.kongehuset.no/tale.html?tid=171065&sek=26947&scope=0>
- Hovlad, K. M, (2017a) Utenlandske penger gir nordisk strømboom. *E24*. 28. januar 2017. Tilgjengelig fra: <https://e24.no/olje-og-energi/i/RxAne8/utenlandske-penger-gir-nordisk-stroemboom> (Hentet: 28 november 2019)
- Hovland, K. M, (2017b) Vil bygge vindkraft uten subsidier. *E24*. 20. februar 2017. Tilgjengelig fra: <https://e24.no/olje-og-energi/i/ddWQeJ/vil-bygge-vindkraft-uten-subsidier> (Hentet: 28 november 2019)

- ILO Nr. 169. *Konvensjon 27. juni 1908 nr. 2 Multilateral om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater ILO nr. 169*
- Inderberg, T. H. J. m. fl. (2019) Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices. *Energy Research & Social Science*, 52, 181-191.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999) Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American planning association*, 65(4), 412-423.
- Innst. 408 S (2017–2018) *Innstilling fra Stortingets presidentskap om mandat for og sammensetning av kommisjonen som skal granske fornorskingspolitikk og urett overfor sameier, kvener og norskfinner*. Stortingets presidentskap.
- IPCC (2018) *Summary for policymakers of IPCC special report on global warming*. Tilgjengelig fra: <https://www.ipcc.ch/2018/10/08/summary-for-policymakers-of-ipcc-special-report-on-global-warming-of-1-5c-approved-by-governments/>
- Järvinen, M. (2005) Interview i en interaktionistisk begrepsramme. I Hans Reitzel. Red. *Kvalitative Metoder I Et Interaktionistisk Perspektiv-Interview, Observationer, Dokumenter* (pp. 27-48). Hans Reitzel.
- Johnsen, K. I. (2016a) Land-use conflicts between reindeer husbandry and mineral extraction in Finnmark, Norway: Contested rationalities and the politics of belonging. *Polar Geography*, 39(1), 58-79.
- Johnsen, K. I. (2016b). Medbestemmelse, makt og mistillit i reindriftsforvaltningen. Samisk reindrift, norske myter. *Fagbokforlaget*, Bergen, Norway, 195-220.
- Kaapke, N. (2018) *Reaching for recognition and greening for growth: perceptions of justice with regard to Sámi reindeer husbandry and wind energy in Norway*. [Masteroppgave] Lund University.
- Karlstrøm, S. Aarseth, T. (2019) Tragisk hvis FeFo bidrar til at eierskapet til kraftressursene blir solgt ut av fylket. *Altaposten*. 9 oktober 2019. Tilgjengelig fra: <https://www.altaposten.no/meninger/2019/10/09/%E2%80%93Tragisk-hvis-FeFo-bidrar-til-at-eierskapet-til-kraftressursene-blir-solgt-ut-av-fylket-20127056.ece> (Hentet 20 april 2020).
- Kilden NIBIO (2020) *Kilden reindrift*. Tilgjengelig fra: [Kilden.nibio.no](http://kilden.nibio.no) (Hentet: 10. mai 20)
- Kommunekraft (2020) *Hvor mye er en KWh, GWh og TWh?* Tilgjengelig fra: <https://kommunekraft.no/Kommunekraft/Om-Kommunekraft/Sentrale-begreper/KWh-GWh-og-TWh> (Hentet: 04. mai 2020)
- Krogvold, J. (2019) Nasjonal ramme for vindkraft. Temarapport om klimaavtrykk og livssyklusanalyse. Rapport nr17/2019 Hentet fra: [\[http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201903419/273144\]](http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201903419/273144)
- Landbruksdirektoratet (2016) *Utfordringer for selvstyre i reindriftsnæringen: Tiltak for å nå mål om bærekraftig reindrift*. Rapport nr 7. Avdeling reindrift.
- Landbruksdirektoratet (2019) *Totalregnskap for reindriftsnæringen: Regnskap 2018 og budsjett 2019*. Rapport nr. 31 Alta: Landbruksdirektoratet. Tilgjengelig fra:

- <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/reindriften/reindriftsavtalen/totalregnskapet/egnskap-og-budsjett>
- Landbruksdirektoratet (2020) *Reindriftsavtalen*. Tilgjengelig fra: <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/reindriften/reindriftsavtalen/om-reindriftsavtalen> (Hentet: 10 mars 2020).
- Lincoln, Y. S. og Guba, E. G. (2002) Judging the quality of case study reports. *The qualitative researcher's companion*, 6 (4), 205-215.
- Lund, K. (2019) *Vindkraft handler om mye mer enn vindressurser*. NVE. 5 april 2019. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/nasjonalt-ramme-for-vindkraft/vindkraft-handler-om-mye-mer-enn-vindressurser> (Hentet: 10. april 2019).
- Lund, R. E. (2015) Hestehandel på «bakrommet» Kommentar: – Hvilke andre saker blir «vedtatt» uten at vi har tilgang på saksdokumenter og protokoller? *Altaposten*. 30. mars 2015. Tilgjengelig fra: <https://www.altaposten.no/meninger/kommentar/article10806988.ece> (Hentet: 10. februar 20)
- Lom tamrein (2020) *Tamreindrift i Sør-Noreg*. Tilgjengelig fra <https://lomtamrein.no/tamreindrift-i-sor-noreg/> (Hentet: 05 mai.2020)
- Longhurst, R. (2003) Semi-structured interviews and focus groups. *Key methods in geography*, 3, 143-156.
- Lorentzen, M. (2019,). Statnett og kraftselskaper vil løse kraftflore i Øst-Finnmark: Forbereder milliardinvesteringer. *E24*. 28 mars 2019. Tilgjengelig fra: <https://e24.no/energi/i/JoOLRj/statnett-og-kraftselskaper-vil-loese-kraftflore-i-oest-finnmark-forbereder-milliardinvesteringer> (Hentet 05. november 2010).
- Meld St. 25, (2015-2016). *Kraft til endring- Energipolitikken mot 2030*.
- Meld. St. 32 (2016–2017) *Reindrift — Lang tradisjon – unike muligheter. Tilråding fra Landbruks- og matdepartementet 5. april 2017, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)*
- Minde, H. (2005). Assimilation of the Sami-implementation and consequences. *Journal of Indigenous peoples rights*, 3.
- Mouffe, C. (1999) Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social research*, 745-758.
- Mouffe, C. (2005) On the political. *Psychology Press*.
- Mullings, B. (1999) Insider or outsider, both or neither: some dilemmas of interviewing in a cross-cultural setting. *Geoforum*, 30(4), 337-350.
- Naturmangfoldsloven. *Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold*.
- NVE (2010) *Bakgrunn for vedtak: Varanger Kraftproduksjon AS - Råkkocearro vindkraft verk - Bakgrunn for vedtak 7 juni 2010*. Tilgjengelig fra <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200707841/308951>
- NVE (2012a) *Bakgrunn for vedtak: Dønnesfjord Vindpark AS - Dønnesfjord vindkraftverk i Hasvik kommune, Finnmark fylke. 23 mai 2012*. Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200703769/562838>

- NVE (2012b) *Bakgrunn for vedtak: Finnmark Kraft AS / Hamnefjell vindkraftverk*. Tilgjengelig fra:
<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200701187/525661>
- NVE (2013) *Aurora Vindkraft AS. Fålesråšsa vindkraftverk. Kvalsund kommune, Finnmark fylke. Bakgrunn for vedtak*. Tilgjengelig fra:
<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201002742/660731>
- NVE (2018) *Konsesjonssak*. Tilgjengelig fra:
<https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=218&type=A-1,A-6> (Hentet 4. mai 2020).
- NVE (2019a) *Strømforbruk mot 2040*. Rapport, 2019:22. Oslo: NVE. Tilgjengelig fra:
http://publikasjoner.nve.no/rapport/2019/rapport2019_22.pdf
- NVE (2019b) *Forslag til nasjonal ramme for vindkraft*. Oslo: NVE. Tilgjengelig fra:
http://publikasjoner.nve.no/rapport/2019/rapport2019_12.pdf
- NVE (2019c) *Metodebeskrivelse: Nasjonal ramme for vindkraft på land*. Tilgjengelig fra:
<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201903419/2731285>
- NVE (2020a) *Konsesjonssaker*. Tilgjengelig fra:
<https://www.nve.no/konsesjonssaker/?ref=mainmenu> (Hentet 04. mai 2020).
- NVE (2020b) *Høringssvar fra NVE: Forslag til endringer i sameloven mv. (konsultasjoner) og utkast til veileder for kommuner og fylkeskommuner*. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--forslag-til-endringer-i-sameloven-mv.-konsultasjoner-og-utkast-til-veileder-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2680144/?uid=fd78756a-788d-492b-b89d-7854177151b6>
- NVE (2020c) *Vindkraftdata*. Tilgjengelig fra:
<https://www.nve.no/energiforsyning/kraftproduksjon/vindkraft/vindkraftdata/> (Hentet: 13. mai 2020).
- NRL (2019) *NRLs krav til reindriftsavtale 2019 – 2020*. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/459d7a8c5d824664a6f8da06e1230f46/nrls-krav-til-reindriftsavtale-for-2019-2020---090119.pdf> (Hentet: 15. april, 2020).
- Nygaard, V. (2016). Do indigenous interests have a say in planning of new mining projects? Experiences from Finnmark, Norway. *The extractive industries and society*, 3(1), 17-24.
- OED (2015) *Aurora Vindkraft AS - klagebehandling av konsesjon til etablering av Fålesråšsa vindkraftverk i Kvalsund kommune* Tilgjengelig fra:
<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201002742/1383392>
- OED (2019) *Skrinlegger nasjonal ramme for vindkraft*. Nr. 054/19. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skrinlegger-nasjonal-ramme-for-vindkraft/id2674311/>
- Olsen, I. S. M. (2019) *Vindkraftverk på bekostning av samisk reindrift? FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 ved utbygging av vindkraftverk i reinbeiteområder*. Temarapport 2. Motvind Norge.

- Oskal, A. (2019) *Kulturell bærekraft i andre reindriftsamfunn sirkumpolart*. Oskal, A. (red.) Samekonferansen: Kulturell bærekraft i reindrifta, Tromsø fylkeskommune, 25. november, 2019. Tilgjengelig fra: <https://tromsfylke.kommunetv.no/no/archive/186>
- Pedersen, O., P. (2019) Massiv motstand mot vindkraft. *Teknisk Ukeblad*. 17 september 2019. Tilgjengelig fra: <https://www.tu.no/artikler/massiv-motstand-mot-vindkraft-kun-5-av-101-kommuner-sier-ja/474164?fbclid=IwAR3sjgbwbGbPeYU-teIxtTgsQxTqZovql6tU6agswCG6-QbQXAx6TX37mH4> (Hentet: 05. mai 2020)
- Plan og bygningsloven. *Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling*.
- Pløger, J. (2004) Strife: Urban planning and agonism. *Planning Theory*, 3(1), 71-92.
- Pløger, J. (2016) Planlegging, kunnskap og makt, i Aarsæther, N. m. fl. (2012). *Utfordringer for norsk planlegging. Utfordringer for Norsk Planlegging; Kunnskap, Bærekraft, Demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget, s. 256-273.
- Prop. 116 L (2017-2018) *Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)*. Tiltråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 14. september 2018, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg).
- Prop. 89 L (2012–2013) *Endringer i reindriftsloven mv. (avvikling av områdestyrene)*. Tiltråding fra Landbruks- og matdepartementet 22. mars 2013, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)
- Rannestad, O. T, Ivvar, L. J, Eftestøl, S. (2019) *Konsekvenser for reindrift ved utbygging av Davvi vindpark i Finnmark*. Rapportnr: 2019-07-23. Naturrestaurering og Samisk næringsforbund
- Regjeringen (2019) Reindrift. *Landbruks- og matdepartementet*. 1 januar 2019. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/reindrift/reindrift/id2339774/> (Hentet: 15.04.20).
- Reindriftsloven. *Lov 15 juni 2007 nr. 40 om reindrift*.
- Reinmerker (2020) Tilgjengelig fra: <http://www.reinmerker.no/> (Hentet: 5. mai 2020).
- Riseth, J. Å. (2014) To skritt fram og ett tilbake? Samisk reindrift og kampen for anerkjennelse. *Ottar* 301(3), 28–34.
- Rygg, B. J. (2012) Wind power – An assault on local landscapes or an opportunity for modernization? *Energy Policy* 48 s. 167-175.
- Rønningsbakk, I. E. (2019) *CICERO-forskere gir råd om norsk vindkraftbygging*. CICERO. 8 august 2019. Tilgjengelig fra: <https://cicero.oslo.no/no/posts/nyheter/cicero-forskere-gir-raad-om-norsk-vindkraftbygging> (Hentet: 2 februar 2020).
- Samtetinget (2020) *Reindrift*. Tilgjengelig fra: <https://www.sametinget.no/Tjenester/Naering#section-Reindrift> (Hentet: 5. mai 2020)
- Sandström, P. (2015) *A toolbox for co-production of knowledge and improved land use dialogues* (Vol. 2015, No. 20).
- Sandström, C. og Widmark, C. (2007) Stakeholders' perceptions of consultations as tools for co-management—A case study of the forestry and reindeer herding sectors in northern Sweden. *Forest Policy and Economics*, 10(1-2), 25-35.

- Solberg, E. L., Skei, L. og Befring, M. Å. (2019) Regjeringen dropper nasjonal rammeplan for vindkraft. *NRK*. 17 oktober 2019. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/regjeringen-dropper-nasjonal-rammeplan-for-vindkraft-1.14744999> (Hentet: 05 november 2019).
- Statnett (2019) *Sammendrag/sluttrapport N3-prosjektet: Næring og nett i nord*. Oslo/Alta. Statnett. Tilgjengelig fra: <https://www.statnett.no/globalassets/om-statnett/nyheter-og-pressemedlinger/nyhetsarkiv-2019/n3-sluttrapport-sammendrag.pdf>
- Strand, O. m. fl. (2017) *Vindkraft og reinsdyr–en kunnskapssyntese*. NINA Rapport 1305.
- Swyngedouw, E. (2005) Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban studies*, 42(11), 1991-2006.
- Thomas, G. (2010). Doing case study: Abduction not induction, phronesis not theory. *Qualitative inquiry*, 16 (7), 575-582.
- Troms fylkeskommune (2020) Regional plan for reindrift. Tilgjengelig fra: <https://www.tffk.no/tjenester/plan-og-horinger/pagaende-planarbeid/regional-plan-for-reindrift/> (Hentet: 12 mai 2020).
- Vars, L., S. (2019). *Kulturell bærekraft i en urfolksrettslig kontekst*. I. Vars, L., S. (red.) Samekonferansen: Kulturell bærekraft i reindriften, Tromsø fylkeskommune, 25-26. november, 2019. Strømmes fra: <https://tromsfylke.kommunetv.no/no/archive/186>
- Vasstrøm, M. og Lysgård H., K. (2020) *Bevegelser i Norsk vindkraftpolitikk – drivkrefter, motkrefter og fremtidige utfordringer*. Tilgjengelig fra: <https://windplan.uia.no/publikasjoner/> (Hentet: 04. mai 2020)
- Vindportalen (2020) *Tilbakebetalingstid av energi for en turbin*. Tilgjengelig fra: <https://www.vindportalen.no/Vindportalen-informasjonsiden-om-vindkraft/Vindkraft/Vindkraftverk/Tilbakebetalingstid-av-energi-for-en-vindturbin> (Hentet: 04. mai 2020)
- Vistnes, I., Nellemann, C., & Strøm Bull, K. (2004). Inngrep i reinbeiteland Biologi, jus og strategier i utbyggingssaker.
- Wasskog, L. Siri, V. Lund, S. (2017) Hvem har ansvar om ikke eierne? *Altaposten* 25. mai 2017. Tilgjengelig fra: <https://www.altaposten.no/meninger/2017/05/25/%E2%80%93Hvem-har-ansvar-om-ikke-eierne-14777675.ece> (Hentet: 20 april 2020).
- Winter, P. (2020) Rekordlave strømpriser rammer vindkraftprodusenter. *Dagens Næringsliv*, 20 februar 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.dn.no/makrookonomi/strompris/kraft/kraftmarkedet/rekordlave-strompriser-rammer-vindkraftprodusenter-dette-gjor-vondt-for-flere/2-1-759544> (Hentet: 04. mai 2020).
- Yin, R. K. (1981) The case study as a serious research strategy. *Knowledge*, 3 (1), 97-114.

Vedlegg 1: Intervjuguider

Representanter fra NVE, Sametinget, vindkraftnæringen, FeFo og reindrifta.

NVE

Generelt om vindkraft

- Hvilke positive og negative sider ser du ved ny vindkraftutbygging i Finnmark?
- Hvordan er deres kommunikasjon med reinere, Sametinget og FeFo når det gjelder vindkraftutbygging? Har dere et godt samarbeid?
- Hvordan opplever dere konfliktnivået i nye og gamle utbyggingssaker? Har konfliktnivået endret seg de siste årene?
- Vannkraft har i tillegg grunnrente og gir billig konsesjonskraft til kommunen. Har NVE sett på om dette bør bli et framtidig krav til vindkraft?
- Hvordan er kvaliteten på søknadene dere får inn, og har dere opplevd manglende info i konsekvensutredningene som har vært levert inn?
- Hvilke alternativer til vindkraft på land kan unngå konflikt, men samtidig øke fornybarproduksjonen?

Samers rettigheter:

- Hvordan jobber dere for å bevare samers rettigheter i en potensiell vindkraftutbygging?
- I hvilken grad er ILO konvensjonen førende for deres behandling av konsesjonene?
- Har konsesjonsbehandlingene der Sametinget klager en presedensvirkning?
- Hvordan er deres samarbeid med Sametinget? Har dere hatt noen utfordringer med å samarbeide?

Proessen:

- Hvordan jobber dere for å sikre en åpen og demokratisk prosess?
- Hvilke inntrykk har dere av reinnæringa sitt engasjement for å stille opp på høringer og folkemøter? Er det høyt/lavt engasjement? Er det forskjeller geografisk i Finnmark? Hvorfor tror du det er sånn?
- Hvordan jobber dere med å tilgjengeliggjøre informasjon til reinnæringa ang vindkraftutbygginger?
- Hvordan jobber dere med å innhente informasjon fra reineiere og videreformidle dette til utbyggere? Får utbyggere kart over flyttelei og sommerbeiter osv?

Sametinget

Bakgrunnsinformasjon:

- Hva er din rolle og dine arbeidsoppgaver i sametinget?

Sametingets holdninger til vindkraft:

- Hvilke positive og negative sider ser du ved ny vindkraftutbygging i Finnmark?
- Hvordan er deres kommunikasjon med reinere, utbyggere, kommunen, NVE og FeFo når det gjelder vindkraftutbygging? Har dere et godt samarbeid?
- Hvordan opplever dere konfliktnivået i nye og gamle utbyggingssaker? Har konfliktnivået endret seg de siste årene?
- Hvilke vurderinger mener Sametinget må tas særlig hensyn til i behandlingen av vindkraftprosjekter?
- Hva kan være en rettferdig kompensasjon for reinnæringa som blir negativt påvirket av vindkraft?
- Hva tror dere hadde skjedd om kommunene fikk bestemme selv om det skulle bli vindkraftutbygging eller ikke?

Samers rettigheter:

- Hvordan kan man bevare samers rettigheter i en potensiell vindkraftutbygging?
- Hvordan opplever dere konsultasjonspraksisen, som gir sametinget mulighet til å få uttale seg og konsultere med NVE, har denne har en reell virkning i vindkraftsaker?
- Hvordan er deres samarbeid med kommunen? Har dere hatt noen utfordringer med å samarbeide?
- Hvordan oppleves det nasjonale samarbeidet og hvilke tanker har du om regjeringens rammeplan for vindkraft med tanke på samisk reindrift?

Tilrettelegging for reineieres inkludering i vindkraftsaker:

- Hvordan jobber Sametinget med å tilrettelegge for inkludering og deltagelse for reineiere i vindkraftprosjekter?
- Hvordan samarbeider dere med utbyggere, NVE, kommunen og reineiere for å sikre en åpen og demokratisk prosess? Er det noen utfordringer knyttet til dette?

Norges ansvar for å sørge for mer fornybar energi:

- Hvordan ser du på utviklingen av Finnmark som fylke i sin helhet, med tanke på nye utviklingsprosjekter?

Vindkraftnæringen

Bakgrunnsinformasjon:

- Hva er din rolle i vindkraftprosjekter?

Holdninger til vindkraft:

- Hvilke positive og negative sider ser du ved ny vindkraftutbygging i Finnmark?
- Hvordan er deres kommunikasjon med reinere, Sametinget, kommunen og FeFo når det gjelder vindkraftutbygging? Har dere et godt samarbeid?
- Hvordan opplever dere konfliktnivået i nye og gamle utbyggingssaker? Har konfliktnivået endret seg de siste årene?
- Hvilke inntekter og positive ringvirkninger kan ny utbygging få for kommunene i Finnmark tror du? (hvor mye penger og hvor mange arbeidsplasser ca?)

Samers rettigheter:

- Hvordan jobber dere med å tilrettelegge for inkludering og deltagelse for reineiere i vindkraftprosjekter?
- Hva slags informasjon får reineiere av dere om høringer og folkemøter?
- Hvordan samarbeider dere med Sametinget, NVE, kommunen og reineiere for å sikre en åpen og demokratisk prosess? Er det noen utfordringer knyttet til dette?
- Hvilke inntrykk har dere av reinnæringa sitt engasjement for å stille opp på høringer og folkemøter? Er det høyt/lavt engasjement? Er det forskjeller geografisk i Finnmark? Hvorfor tror du det er sånn?
- Hvordan jobber dere med å tilgjengeliggjøre informasjon til reinnæringa ang vindkraftutbygginger?
- Hvordan jobber dere med å innhente informasjon fra reineiere før dere vurderer hvor dere ønsker å bygge ut? Får dere tilgang på kart over flyttlei og sommerbeiter osv?

Norges ansvar for å sørge for mer fornybar energi:

- Hvordan ser du på utviklingen av Finnmark som fylke i sin helhet, med tanke på nye utviklingsprosjekter?

FeFo

Bakgrunnsinformasjon:

- Hva er din rolle i FeFo?

Holdninger til vindkraft:

- Hvilke positive og negative sider ser du ved ny vindkraftutbygging i Finnmark?
- Hvordan er deres kommunikasjon med reinere, Sametinget og kommunen når det gjelder vindkraftutbygging? Har dere et godt samarbeid?
- Hvordan fungerer samarbeidet med vindkraftnæringen?
- Hvordan opplever dere konfliktnivået i nye og gamle utbyggingsaker? Har konfliktnivået endret seg de siste årene?
- Hvilke inntekter og positive ringvirkninger kan ny utbygging få for kommunene i Finnmark tror du? (hvor mye penger og hvor mange arbeidsplasser ca?)

Samers rettigheter:

- Hvordan jobber dere med å tilrettelegge for reindrifta i forvaltningen av grunneiendommen?
- Hvilke inntrykk har dere av reinnæringa sitt engasjement for og imot vindkraft? Er det forskjeller geografisk i Finnmark? Hvorfor tror du det er sånn?
- Hvordan jobber dere med å tilgjengeliggjøre informasjon til reinnæringa ang deres eierskap i Finnmark kraft?
- Hvilke lover og regler er avgjørende i Finnmarksloven for å sikre en bærekraftig reinnæring?
- Får reindrifta noen fordeler hvis FeFo går i økonomisk overskudd? I så fall hvilke?

Norges ansvar for å sørge for mer fornybar energi:

- Hvordan ser du på utviklingen av Finnmark som fylke i sin helhet, med tanke på nye utviklingsprosjekter?

Reindrifta

Bakgrunnsinformasjon:

- Hvilken Siida tilhører du og hvilket reinbeitedistrikt?

Holdninger til vindkraft:

- Hvilke positive og negative sider ser du ved ny vindkraftutbygging i Finnmark?
- På hvilken måte tror du at du som reineier kan bli påvirket av vindkraftutbyggingen? (både positivt og negativt? Utdyp gjerne.
- Hva tror du andre reineiere i ditt distrikt mener om vindkraftutbygging?
- Har du hørt om eller lest om rein som har blitt påvirket i noen grad av vindturbiner? (Er forskningen forenelig med dine erfaringer?)
- Hva mener du er viktig å passe på hvis man skal bygge ut ny vindkraft?
- Hva tenker du om at vindkraftbeslutninger tas på et nasjonalt plan gjennom NVE?
- Hva tenker du om regjeringens planer for ny vindkraftutbygging?
- Har det noe å si hvem som eier vindkrafta? Lokale, nasjonale eller internasjonale eiere?
- Har det noe å si hva formålet til ny vindkraft er? Om formålet er eksport av kraft eller til eget nasjonalt eller lokalt bruk?
- Hva kan være en rettferdig kompensasjon for reinnæringa som blir negativt påvirket av vindkraft?

Mobilisering:

- Hvordan organiserer dere for å få reinnæringa i fokus i vindkraftsaker?
- Hvem samarbeider dere med?
- Har dere noen utfordringer med å organisere dere?
- Har du deltatt i høringsrunder, og hvordan opplevde du i så fall denne prosessen?
- Hvor henter du eller dine kolleger informasjon om vindkraftutbygginger og konsekvenser? Er det noe informasjon du skulle ønske du hadde mer av?
- Hvordan opplever du tilgjengeligheten på informasjonen rundt vindkraftsaker?
- Arrangeres det folkemøter og har du i så fall deltatt på disse?

Samers rettigheter:

- Hva tenker du om regjeringens arbeid for å ivareta samers og reineieres rettigheter og kultur?
- Hvordan opplever du Sametingets arbeid for å ivareta samer og reineieres rettigheter?
- Hva tror du finnmarkseiendommen (FeFo) ønsker av utvikling på eiendommen, og er du fornøyd med deres arbeid?
- Hvordan opplever du kommunen sitt arbeid for å ta vare på reindrifta?

Norges ansvar for å sørge for mer fornybar energi:

- Har du noen bekymringer for klimaendringer og utfordringer for reindrifta, med tanke på større sjanser for låst beite (Is over laven, grunnet svingninger i temperaturen på vinterhalvåret)?
- Hvordan ser du på utviklingen av Finnmark som fylke i sin helhet, med tanke på nye utviklingsprosjekter?

Vedlegg 2: Intervjuforespørsel til mitt masterprosjekt

Dette er et spørsmål til deg om å delta i mitt masterprosjekt. Mitt navn er Ingrid H. Fredriksen og jeg studerer en master i økonomisk geografi, regional utvikling og planlegging på Universitetet i Bergen. Formålet med denne studien er å analysere synspunkter for og imot vindkraft utbygging i Finnmark blant reindriftseiere, kommunen, Sametinget, vindkraftinvestorer/utbyggere og energimyndighet NVE. Spørsmålene som belyses vil til dels handle om holdninger og deltagelse samt reineieres opplevelse av prosessen for vindkraftprosjekter.

Jeg ønsker å intervju reindriftsutøvere, og representanter fra Sametinget, vindkraftinvestorer/utbyggere, NVE og representanter fra kommuner med vindkraft og nye vindkraftsøknader. Intervjuene vil omhandle spørsmål om holdninger, argumenter for og imot vindkraft og potensielle konflikter vedrørende vindkraftutbygging. Intervjuene forventes og ta en halv til en time og skal i hovedsak utføres i tidsrommet mellom 14 april 2019 – 30 mars 2020. Jeg vil ta opp lyd under intervjuet og ta notater underveis.

Informasjonen som oppgis i intervjuet vil være konfidensiell og din identitet vil ikke bli publisert i oppgaven. Informasjonen vil lagres på universitetets server og kodes slik at din identitet ikke kan bli direkte koblet til informasjonen du gir. Det kan likevel være mulig at din identitet kan bli gjenkjent gjennom din tilhørighet i organisasjoner eller offentlige stillinger i oppgaven. Det er kun jeg og min veileder som har tilgang på informasjonen og dataene slettes ett år etter prosjektets avslutning. Prosjektet forventes å være ferdig våren 2020. Intervjuet er frivillig, og du kan når som helst trekke deg fra intervjuet uten å oppgi grunn.

Dine rettigheter:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hvis du har noen spørsmål vedrørende oppgaven og intervjuet kan du kontakte meg på tlf 46924815 eller mail: Ingrid.fredriksen@student.uib.no.

Veileder for denne oppgaven er professor Grete Rusten, Institutt for Geografi tlf 928 37565 Grete.Rusten@uib.no

På oppdrag fra *Universitetet i Bergen* har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Jeg behandler personopplysninger om deg basert på ditt samtykke. Hvis du ønsker å delta som en informant til mitt masterprosjekt og ønsker å bli intervjuet så kan du signere under her:

Vennlig hilsen Ingrid H. Fredriksen

Informert samtykke:

Jeg har fått skriftlig informasjon fra Ingrid H. Fredriksen om hennes masteroppgave og ønsker å bli intervjuet. Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, som er beregnet til våren 2020.

Signatur:.....Mobilnummer:.....