



**NIBIO**

NORSK INSTITUTT FOR  
BIOØKONOMI

# Evaluering av reintallsreduksjonsprosessen

NIBIO RAPPORT | VOL. 7 | NR. 188 | 2021



Inger Hansen, Signe Kårstad, Lars Johan Rustad og Finn-Arne Haugen

Divisjon for kart og statistikk

## TITTEL/TITLE

Evaluering av reintallsreduksjonsprosessen

## FORFATTER(E)/AUTHOR(S)

Inger Hansen, Signe Kårstad, Lars Johan Rustad og Finn-Arne Haugen

DATO/DATE:	RAPPORT NR./ REPORT NO.:	TILGJENGELIGHET/AVAILABILITY:	PROSJEKTNR./PROJECT NO.:	SAKSNR./ARCHIVE NO.:
26.11.2021	7/188/2021	Åpen	52519	21/00807
ISBN:	ISSN:	ANTALL SIDER/ NO. OF PAGES:	ANTALL VEDLEGG/ NO. OF APPENDICES:	
978-82-17-02961-8	2464-1162	40	1	

## OPPDRAKSGIVER/EMPLOYER:

Landbruksdirektoratet

## KONTAKTPERSON/CONTACT PERSON:

Asbjørn Kulseng

## STIKKORD/KEYWORDS:

Øvre reintall, forholdsmessig reduksjon, økologisk bærekraft, bruksregler, reindriftsloven, reintallstilpasning

## FAGOMRÅDE/FIELD OF WORK:

Utmarksressurser og næringsutvikling

## SAMMENDRAG/SUMMARY:

NIBIO har evaluert reintallsreduksjonsprosessen (2011-2021) i Finnmark, med fastsetting av øvre reintall i bruksreglene og forholdsmessig (prosentvis lik) reduksjon for siidaer som ikke klarte å gjennomføre reduksjonsplanen. Formålet med reintallstilpasningen om å oppnå et bærekraftig reintall som også sikrer beitegrunnet for framtidige generasjoner i reindriftsnæringen, er i hovedsak oppnådd. Prosessen har samtidig medført konflikter med posisjonering, «kvoteordning», uenigheter innad i reindriftsnæringen om beitegrenser og reintall, redusert tillit til forvaltningen og svekket selvstyre.

## LAND/COUNTRY:

Norge

## FYLKE/COUNTY:

Nordland

## KOMMUNE/MUNICIPALITY:

Alstahaug

## STED/LOKALITET:

Tjøtta

## GODKJENT /APPROVED



NAVN/NAME

## PROSJEKTLEDER /PROJECT LEADER



NAVN/NAME



NIBIO

NORSK INSTITUTT FOR  
BIOØKONOMI

# Forord

Landbruksdirektoratet har gitt NIBIO i oppdrag å evaluere effektene av prosessen med reintallstilpasningen. Oppdraget er delt inn i fire hovedoppgaver; 1) Vurdering av hvorvidt formålet med reintallstilpasningen er oppnådd, 2) Vurdering av hvordan reindriftens selvstyre har fungert opp mot en tilpasning av reintallet, 3) Vurdering av i hvilken grad reindriften har brukt muligheten til økt selvstyre som ligger i reindriftsloven og 4) Utsiktede effekter reduksjonsprosessen har hatt for reindriftnæringen.

Denne evalueringen bygger på dokumentanalyser og intervjuer med representanter fra reindriftnæringen og reindriftsforvaltningen. Vi vil benytte anledningen til å takke alle informantene for verdifull informasjon, som vi håper har kommet godt fram i rapporten. Videre takker vi Landbruksdirektoratet for god dialog underveis i arbeidet og hjelp til å finne fram sentrale dokumenter. Takk også til Jo Jorem Aarseth og Geir-Harald Strand for kvalitetssikring av rapporten.

Tjøtta, 26.11.2021

Inger Hansen

Prosjektleder

# Innhold

Sammendrag .....	5
1 Bakgrunn.....	6
1.1 Gjennomgang av reintallsreduksjonsprosessen .....	6
1.2 Mandat .....	7
1.3 Avgrensninger.....	8
1.4 Offentlige dokumenter .....	8
2 Materiale og metoder .....	10
2.1 Er formålet med reintallstilpasningen oppnådd? .....	10
2.1.1 Måltallsvurderinger .....	10
2.1.2 Beitegrunnlagsvurderinger.....	10
2.2 Hvordan har reindriftens selvstyre fungert opp mot en tilpasning av reintallet? .....	10
2.3 Har reindriften brukt muligheten til økt selvstyre? .....	10
2.4 Har det vært utilsiktede effekter av reduksjonsprosessen for reindriftnæringen? .....	11
3 Effekter av reintallstilpasningen .....	12
3.1 Oppnåelse av formålet med reintallstilpasningen.....	12
3.1.1 Måltall .....	12
3.1.2 Beitegrunnlag.....	16
3.2 Reindriftnens selvstyre – funksjon ved tilpasning av reintall .....	19
3.3 Er muligheten til økt selvstyre benyttet? .....	23
3.4 Utilsiktede effekter av reduksjonsprosessen .....	27
4 Evaluering av effektene fra reintallsreduksjonsprosessen .....	32
4.1 Vurdering av måloppnåelse, selvstyre og utilsiktede effekter av reintallstilpasningen .....	32
4.2 Mulige løsninger for styrket selvstyre og mindre konflikter mht. reintallstilpasningen .....	35
Litteratur .....	39
Vedlegg - Intervjuguide .....	41

# Sammendrag

NIBIO har evaluert reintallsreduksjonsprosessen (2011-2021) i Finnmark, med fastsetting av øvre reintall i bruksreglene og forholdsmessig (prosentvis lik) reduksjon for siidaandeler innen siidaer som ikke klarte å gjennomføre reduksjonsplanen. Formålet med reintallstilpasningen var å oppnå et bærekraftig reintall for reindriftsnæringen som sikrer beitegrunnlaget for framtidige generasjoner. Det er gjort en vurdering av hvorvidt formålet med reintallstilpasningen er oppnådd, hvordan reindriftens selvstyre har fungert opp mot en tilpasning av reintallet, i hvilken grad reindriften har brukt muligheten til økt selvstyre som ligger i reindriftsloven og hvilke utilsiktede effekter reduksjonsprosessen har hatt for reindriftsnæringen.

Reintallet i Finnmark er totalt sett redusert med over 40 000 dyr fra 2012 til 2020. Reduksjonen skjedde i hovedsak tidlig i denne perioden og reintallet har ligget stabilt rundt det fastsatte antallet for Finnmark på drøye 146 000 dyr de senere år. Normtallene for en økologisk bærekraftig reindrift viser likevel at det fremdeles er utfordringer med reintallstilpasningen i enkelte områder. Beitegrunnlagsvurderinger dokumenterer at mengden lav fortsatt ikke er på samme nivåer som før perioden med forhøyet reintall og det er viktig at lavutviklingen fortsatt overvåkes. Vi konkluderer med at formålet med reintallstilpasningen i hovedsak er oppnådd.

Øvre reintall ble i stor grad bestemt ut fra kriteriene for økologisk bærekraft, uavhengig av om siidaen fastsatte reintallet selv eller om forvaltningen fastsatte dette. Selvstyret til reindriften hadde derfor liten reell innflytelse på selve reintallet, men har i større grad vært rettet mot å finne samarbeidsløsninger innad i siidaen med sikte på å nå, og deretter overholde, det fastsatte øvre reintall. Dette har ikke alle distrikt i Finnmark lykkes med og flere siidaer har gjennomgått forholdsmessig reduksjon. Vi kan derfor ikke si at reindriftens selvstyre har fungert spesielt godt opp mot en tilpasning av reintallet.

Rammebetingelsene for anvendelse av selvstyre i reindriften i Finnmark er sannsynligvis preget av at reintallet skulle ned. Det var kjent i næringen at reintallet skulle reduseres, og at uenighet ville føre til forholdsmessig reduksjon. Individuell tilpasning til disse rammebetingelsene svekket trolig bruken av det interne selvstyret. Vi kan med andre ord i liten grad se at selvstyret i forhold til reintallet er styrket i Finnmark. Det er et behov for veiledning om hvilke muligheter som ligger i selvstyret i reindriften.

En utilsiktet effekt av forholdsmessig reintallsreduksjon er at dette gav grunnlag for strategisk atferd i form av posisjonering. Det er vår vurdering at reindriftsloven ikke fanget opp dette tidsnok. Forholdsmessig reduksjon har også falt spesielt dårlig ut for siidaandelsinnehavere med få rein, noe som kan føre til at enkelte siidaandelsinnehavere (med < 50 rein over en femårsperiode) blir presset ut av næringen. Det kan vurderes om forholdsmessig reduksjon, slik det er praktisert, er et egnet middel i forbindelse med reduksjonsprosesser. I den forbindelse bør det vurderes om man også skal sette en generell bunnplanke eller et minste reintall per siidaandel og knytte den forholdsmessige reduksjonen til dette. Dette vil skjerme foretak med få dyr mot å bli presset ut av næringa. Det kan i tillegg styrke selvstyret om reindriften selv gis anledning til å fastsette minstetallet, så lenge dette settes over et forskriftsfestet absolutt minimum.

En annen konsekvens av reintallsreduksjonen i Finnmark er at reintallet blir oppfattet som et «kvotesystem» av mange i næringen. Dette fordi reindriftslovens § 60 fjerde ledd åpner for at det kan fastsettes et øvre reintall per siidaandel.

Lite har skjedd med øvre reintall og bruksreglene etter at disse ble fastsatt. Dette er trolig fordi reintallstilpasningen har bidratt til konflikter om beitegrenser og reintall innad i reindriftsnæringen, samtidig som prosessen har svekket tilliten til forvaltningen. Det er likevel et behov for å revidere bruksreglene, inkludert det øvre reintallet, med jevne mellomrom. Dette bør kunne justeres både opp og ned, avhengig av om måltallene for økologisk bærekraft oppnås og for å ta høyde for endringer i arealbruk som følge av arealinngrep og klimaendringer mm.

# 1 Bakgrunn

## 1.1 Gjennomgang av reintallsreduksjonsprosessen

Innenfor reindriftsnæringen var det på 1970- og 1980-tallet en sterk vekst i reintallet som førte til en overutnyttelse av ressursgrunnlaget, svak produktivitetsutvikling og utilfredsstillende økonomisk utvikling<sup>17</sup>. Et femårig omstillingsprogram på 1990-tallet førte til en avvikling av om lag 100 driftsenheter og en reduksjon i reintallet<sup>12</sup>. Etter at omstillingsperioden utløp steg imidlertid reintallet igjen. I 2004 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark<sup>18</sup>. Undersøkelsen viste at beitesituasjonen ikke var i samsvar med målet om en økologisk bærekraftig reindrift, og at beitesituasjonen måtte forbedres og stabiliseres for å sikre en bærekraftig utvikling.

Det tredelte målet om en økologisk, økonomisk og kulturell bærekraftig reindrift ble lovfestet i formålsparagrafen til reindriftsloven av 15. juni 2007<sup>1</sup>, §1. Landbruks- og matdepartementet iverksatte samtidig et arbeid for å konkretisere innholdet i målet om økologisk bærekraft. Dette arbeidet ble ferdigstilt i form av en rapport om kriterier/indikatorer på økologisk bærekraftig reintall<sup>2</sup> og en veileder<sup>3</sup> til denne i 2008.

Reindriftsloven legger opp til en ansvarsfordeling mellom myndigheter og reindriftsnæring. Næringen har fått økt selvstyre og det er den enkelte sommersiida sin plikt å fastsette et øvre reintall ut fra det beitegrunnlag som siidaen disponerer. Bruksreglene, som utarbeides av distriktsstyret og godkjennes av Statsforvalteren, er det viktigste verktøyet i forvaltningen av distriktenes ressurser med formål om å bidra til en økologisk bærekraftig reindrift (reindriftsloven § 58, første ledd) og fastsetting av reintall i den enkelte sommersiida (reindriftsloven § 60, første og annet ledd). Overstiger reintallet i siidaen det øvre reintallet som er fastsatt, skal siidaen utarbeide en reduksjonsplan (reindriftsloven § 60, tredje ledd). Dersom siidaen ikke gjør dette, eller ikke klarer å gjennomføre planen, må hver siidaandel redusere det overskytende antall forholdsmessig. Forholdsmessig reduksjon innebærer at hver enkelt siida i et distrikt gjennomfører samme prosentvise reduksjon i reintallet. Reindriftsstyret har ansvar for at en slik reduksjon gjennomføres.

Ved behandling av Innst. 187 S (2010–2011)<sup>4</sup> la kontroll- og konstitusjonskomiteen til grunn at det skulle gjennomføres en ny forvaltningsrevisjon på reindriftsområdet. I Riksrevisjonen sin oppfølgende undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark i 2012 (Dokument 3:12 (2011-2012))<sup>5</sup>, ble det funnet at målet om en økologisk bærekraftig reindrift fremdeles ikke var realisert. Antallet dyr hadde økt med 40 % fra 2002 til 2012, og store deler av Finnmarksvidda var overbeitet som følge av et for høyt reintall. Riksrevisjonen påpekte vesentlige svakheter i Landbruks- og matdepartementets styring for å nå målet om en bærekraftig reindrift, selv om styringen var forbedret siden forrige undersøkelse. Delmålet om økologisk bærekraft var operasjonalisert med målbare kriterier, mens delmålene om økonomisk og kulturell bærekraft ikke var tilstrekkelig konkretiserte. Det ble også avdekket svakheter ved bruken av reindriftsloven og reindriftsavtalen for å sikre en bærekraftig reindrift. Riksrevisjonens undersøkelse i 2012 ble etterfulgt av Stortingets Innstilling 103 S<sup>6</sup> fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, som påla Landbruks- og matdepartementet å følge opp distrikter som hadde et for høyt reintall og fastsette frister for utarbeidelse av reduksjonsplaner.

Først ved utgangen av 2011 hadde samtlige av sommer- og helårsdistriktene fått godkjent sine bruksregler (i 2018 fikk også samtlige «fellesbeitedistrikter» i Finnmark godkjente bruksregler). Fastsettelse av reintall etter reindriftsloven innebar en reduksjon av reintallet i Finnmark. Svært få distrikter og sommersiidaer klarte imidlertid å utarbeide reduksjonsplan etter reindriftsloven § 60 tredje ledd og måtte derfor få fastsatt øvre reintall av reindriftsstyret. Dette ble gjort i henhold til Veilederen for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall<sup>3</sup> og reindriftsstyrets

grunnlagsdokumenter<sup>7</sup>. Gjennom denne **reintallsreduksjonsprosessen**, som formelt varte fra 2012 (da Statens reindriftsforvaltning sendte ut varsel om pålegg om forholdsmessig reduksjon av reintall) til 2015, ble reintallet i Finnmark redusert fra 180 000 ned til 146 000 dyr (19 %).

Reduksjonen av reintallet har i hovedsak skjedd gjennom forholdsmessig reduksjon mellom siidaandelene innen siidaene. Dette førte til en strategisk posisjonering blant siidaandeler, spesielt i Vest-Finnmark. Det lønte seg å ha mange rein i siidaandelen **før** øvre reintall ble fastsatt og en forholdsmessig reduksjon skulle gjennomføres. For å forhindre at siidaandeler, etter gjennomført forholdsmessig reduksjon, på nytt økte reintallet over fastsatt nivå, fremmet Landbruks- og matdepartementet et forslag til endringer i reindriftsloven gjennom Prop. 93 L (2015-2016)<sup>8</sup> om reintall per siidaandel, der § 60 fikk nytt femte og sjette ledd: «*Når særlige grunner foreligger, kan fylkesmannen fastsette et øvre reintall per siidaandel. Departementet kan gi bestemmelser om når fylkesmannen plikter å gjøre det, og om hvordan reintallet skal fastsettes. Når fylkesmannen har fattet vedtak etter femte ledd, kan to eller flere siidaandeler gjennom enighet bestemme en annen reintallsfordeling så lenge de holder seg innenfor disse siidaandelenes samlede reintall*». Etter lange konsultasjoner med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund, en omfattende høringsrunde, samt Innst. 320 L (2015-2016)<sup>9</sup> og lovvedtak 70 (2015-2016)<sup>10</sup>, førte dette fram til lov om endring i reindriftsloven (reintall per siidaandel) (LOV-2016-06-17-7010)<sup>11</sup>.

Reindriftsavtalen er, ved siden av reindriftsloven, det viktigste redskapet for å effektivere målene og retningslinjene i reindriftspolitikken. Forhandlingene om reindriftsavtalen gjennomføres med grunnlag i stortingsmeldinger som omhandler reindriften, eks. Meld. St. 32 (2016-2017)<sup>12</sup> og Stortingets behandling av disse. Reindriftsforhandlingene gjennomføres også med basis i tidligere års forhandlingsresultater og Stortingets budsjettproposisjoner i tilknytning til disse, samt status i næringen per dags dato. I stortingsproposisjonene til reindriftsavtalene fra 2010-2013<sup>13</sup> ble det særlig lagt vekt på å styrke distriktenes oppfølging av ny reindriftslov, spesielt med sikte på utarbeidelse av bruksregler og nye distriktsplaner. I proposisjonen til reindriftsavtalen fra 2013/2014<sup>14</sup> ble det pekt på at oppfølgingen av bruksreglene krevde økt uttak av slakterein og tiltak som kunne bidra til økt slaktning og omsetning av reinkjøtt ble prioritert. Som et tiltak i arbeidet med å tilpasse reintallet, ble også aldersgrensen for tidligpensjon redusert fra 62 år til 57 år. I proposisjonen til reindriftsavtalen 2015/2016<sup>15</sup> ble det poengtert at reindriftsutøvere som ikke fulgte reduksjonskravene, heller ikke var tilskuddsberettiget. I de senere års budsjettproposisjoner<sup>16</sup> er tiltak for økt slakteuttak prioritert, særlig tilskudd til tidlig kalveslaktning (før innflytting på høst- og vinterbeitene). Formålet med kalveslakttilskuddet er å stimulere til at kalv blir en større del av kjøttproduksjonen. Uttak av kalv reduserer presset på vinterbeitene og reduserer tapene i løpet av vinteren. Økt uttak av kalv bidrar også til økt produktivitet fordi tilveksten på kalv er større enn tilveksten på eldre dyr.

## 1.2 Mandat

Landbruksdirektoratet har gitt NIBIO i oppdrag å evaluere effektene av prosessen med reintallstilpasningen. Oppdraget er delt inn i fire hovedoppgaver:

1. Evalueringen skal vurdere om formålet med reintallstilpasningen er oppnådd.
2. Evalueringen skal vurdere hvordan reindriften selvstyre har fungert opp mot en tilpasning av reintallet.
3. Evalueringen skal vurdere i hvilken grad reindriften har brukt muligheten til økt selvstyre som ligger i reindriftsloven.
4. Evalueringen skal se på utilsiktede effekter reduksjonsprosessen har hatt for reindriftsnæringen.

## 1.3 Avgrensninger

I overensstemmelse med Landbruksdirektoratet, er vurderingen av reintallsreduksjonsprosessen avgrenset til å omfatte perioden fra 2011, da distriktene fikk fastsatt øvre reintall i bruksregler, og fram til i dag. Vurderingen er også avgrenset geografisk til å omfatte reintallsreduksjonsprosessen i Finnmark, siden det er her det har vært størst utfordringer med reintallstilpasningen.

## 1.4 Offentlige dokumenter

<sup>1</sup> Lov om reindrift. (LOV-2007-06-15-40). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-15-40>

<sup>2</sup> Kriterier/indikatorer på økologisk bærekraftig reintall. Rapport fra arbeidsgruppe opprettet av Landbruks- og matdepartementet, juni 2008

<sup>3</sup> Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall. Landbruks- og matdepartementet, desember 2008.

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer\\_veiledere\\_rapporter/veiledere\\_fastsetting\\_okologisk\\_baerekraftig\\_reintall\\_des\\_2008.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/veiledere_fastsetting_okologisk_baerekraftig_reintall_des_2008.pdf)

<sup>4</sup> Innst. 187 S (2010-2011). Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget.

<sup>5</sup> Dokument 3:14 (2011-2012). Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark.

<sup>6</sup> Innst. 103 S (2012-2013). Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark. Innst. 103 S (2012-2013).

<sup>7</sup> Grunnlagsdokumenter i Reindrifststyrets sak 58/10 og sak 12/11 (for reinbeitedistrikter i Vest-Finnmark).

<sup>8</sup> Prop. 93 L (2015-2016). Endringer i reindrifstloven (reintall per siidaandel).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/58085415b5e145b08a858b655dcfce63/no/pdfs/prp201520160093000dddpdfs.pdf>

<sup>9</sup> Innst. 320 L (2015-2016). Innstilling fra næringskomiteen om Endringer i reindrifstloven (reintall per siidaandel). <https://lovdata.no/dokument/INNST/forarbeid/inns-320-l-201516>

<sup>10</sup> Lovvedtak 78 (2015-2016). Lov om endringer i reindrifstloven (reintall per siidaandel).

<https://lovdata.no/dokument/LOVVED/forarbeid/lovvedtak-78-201516>

<sup>11</sup> Lov om endring er i reindrifstloven (reintall per ssidaandel), LOV-2016-06-17-7010.

<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2016-06-17-70>

<sup>12</sup> Meld. St. 32 (2016-2017). Reindrift – lang tradisjon – unike muligheter.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ffb8837d1f32425b962ceb23e5ccfc8e/no/pdfs/stm201620170032000dddpdfs.pdf>

<sup>13</sup> Prop. 104 S (2011-2012). Reindrifstavtalen 2012/2013, og endringer i statsbudsjettet for 2012 mm.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c9e7290b703f457daacbc042a2e77817/no/pdfs/prp201120120104000dddpdfs.pdf>

<sup>14</sup> Prop. 108 S (2013-2014). Reindrifstavtalen 2014/2015, og endringer i statsbudsjettet 2016 mm.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/fee38b1832d7491c8b7f967eb53cbc02/no/pdfs/prp201320140108000dddpdfs.pdf>

<sup>15</sup> Prop. 77 S (2015-2016). Reindrifstavtalen 2016/2017, og endringer i statsbudsjettet for 2012 mm.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/297010d309614d0d825ccc8490915b74/no/pdfs/prp201520160077000dddpdfs.pdf>



<sup>16</sup> Prop. 99 S (2019-2020). Endringer i statsbudsjettet 2020 under Landbruks- og matdepartementet (Reindrifftsavtalen 2020/2021).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/e85ca435133d4bbf92569c78e7842dff/no/pdfs/prp20192020009900odddpdfs.pdf>

<sup>17</sup> St.meld. Nr. 28 (1991-1992). En bærekraftig reindrift

[https://www.stortinget.no/no/saker-og-publikasjoner/stortingsforhandlinger/lesevisning/?p=1991-92&paid=3&wid=b&psid=DIVL1324&s=False&pgid=b\\_1039](https://www.stortinget.no/no/saker-og-publikasjoner/stortingsforhandlinger/lesevisning/?p=1991-92&paid=3&wid=b&psid=DIVL1324&s=False&pgid=b_1039)

<sup>18</sup> Riksrevisjonen. Dokument 3:12 (2003-2004). Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark.

## 2 Materiale og metoder

### 2.1 Er formålet med reintallstilpasningen oppnådd?

#### 2.1.1 Måltallsvurderinger

Nøkkeltall fra totalregnskapet i reindriften (gjennomsnittlige slaktevekter, gjennomsnittlig kjøttavkastning per rein i vårflokk og variasjon i kalvingsprosent om høsten) over perioden 2011-2020 er sammenliknet med normtallene i veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall (Landbruks- og matdepartementet 2008). I tillegg er det også sett på utviklingen i kalvetilgang og tapsprosjenter for voksne og kalver over samme periode.

#### 2.1.2 Beitegrunnlagsvurderinger

Faglitteratur fra 1990-tallet og fram til i dag er gjennomgått, med fokus på resultater fra overvåkingsstudier av lavbeitene på Finnmarksvidda. Endringer i lavdekket over tid er relatert til endringer i dyretettheten.

### 2.2 Hvordan har reindriften selvstyre fungert opp mot en tilpasning av reintallet?

Denne oppgaven er løst ved dokumentanalyser samt ved intervjuer av sentrale informanter fra forvaltning, reindriftsstyret samt reinbeitedistrikter som har hatt både positive og negative erfaringer med reintallsreduksjonsprosessen.

Et objektivt mål på hvordan selvstyret har fungert er å dokumentere andelen av bruksplaner som ble godkjent etter enighet i næringen og andelen som krevde involvering og fastsetningsvedtak av reindriftsstyret. En beskrivelse av hvorfor reindriftsstyret måtte gå inn i en del av sakene blir en del av evalueringen. I tillegg gjøres en oppsummering over antall distrikter som har oppdaterte og godkjente bruksregler, antall pålegg for brudd på bruksreglene, antall distrikter som mottar distriktstilskudd og hvorvidt meglings er benyttet gjennom perioden fra 2011 og fram til i dag. Statsforvalteren er en sentral kilde for mye av denne informasjonen. Det er statsforvalteren som godkjenner bruksreglene. Reindriftsstyret stadfester og godkjenner reintallet.

Det er skrevet en vurdering av hvordan reindriften selvstyre har fungert opp mot en tilpasning av reintallet på bakgrunn av data og informasjon fra dokumentanalysene og informantene. Det understrekes likevel at det er gjennomført få intervju og at yngre generasjoner ikke er representert i intervjuene.

### 2.3 Har reindriften brukt muligheten til økt selvstyre?

Det er gjennomført dokumentanalyser samt intervjuer av sentrale informanter fra reinbeitedistrikter som har hatt både positive og negative erfaringer med reintallsreduksjonsprosessen (samme informanter som i oppgave 2.2). I tillegg er sentrale informanter fra Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) intervjuet.

Det er gjort en vurdering av i hvilken grad reindriften har brukt muligheten til økt selvstyre som ligger i reindriftsloven på bakgrunn av data/informasjon fra dokumentanalysene og informantene.

## 2.4 Har det vært utilsiktede effekter av reduksjonsprosessen for reindriftsnæringen?

Også denne oppgaven er løst ved dokumentanalyser og intervjuer av sentrale informanter i reindriftsnæringen. De utilsiktede effektene av reduksjonsprosessen for reindriftsnæringen er beskrevet og vurdert, og mulige avbøtende tiltak er skissert.

## 3 Effekter av reintallstilpasningen

### 3.1 Oppnåelse av formålet med reintallstilpasningen

Formålet med reintallsreduksjonen var å oppnå et bærekraftig reintall for reindriftsnæringen som sikrer beitegrunlaget for framtidige generasjoner.

Ifølge grunnlagsdokument for offentlig fastsettelse av øvre reintall for sommerbeitedistrikter i Vest-Finnmark reinbeiteområde (Reindriftsstyre 2011), var utgangspunktet for å fastslå om reintallet lå for høyt eller ikke, kriteriene for fastsettelse av økologisk bærekraftig reintall. Disse kriteriene gjelder gjennomsnittsvекter, kalveprosent og produksjon. Utover dette skulle distriktene også gi en redegjørelse for beitenes tilstand, de driftsmessige forhold og arealet av de ulike årstidsbeitene. Disse kriteriene skulle anvendes på et indirekte og mer generelt grunnlag enn øvrige kriterier. Videre spesifiseres det at tilpasning av reintallet til det gjeldende beitegrunlaget vil være en dynamisk prosess og at et høyeste reintall ikke er en permanent øvre grense. Øvre reintall skulle snarere være et måltall som justeres over tid i forhold til de gjeldende beite- og driftsforhold. Grunnlagsdokumentet lå opp til at reintallsreduksjonen skulle gjennomføres med utgangspunkt i beitekapasiteten for sommerbeitedistriktene og at en skulle avvente eventuelle reduksjoner av distrikter som gjerne også hadde høyt beitetrykk på andre årstidsbeiter.

#### 3.1.1 Måltall

Per 1. januar 2012 hadde alle distrikt i Finnmark fått fastsatt et øvre reintall (Landbruks- og matdepartementet 2017). Etter dette har det ikke skjedd endringer i det fastsatte reintallet i Øst-Finnmark. For Vest-Finnmark har det vært noen få justeringer i det fastsatte reintallet, og dette gjelder for distrikt 20 i 2013, distrikt 22 i 2018 og distrikt 19, 27, 33, 35 og 40 i 2020. For distriktene er det fastsatte reintallet for distrikt 22 økt fra 4 900 rein til 5 239 rein, for distrikt 19 er reintallet uendret, og for distrikt 27, 33, 40 og 35 er reintallet nedjustert. Fastsatt øvre reintall og reintallsutviklingen i Finnmark de ti siste årene er vist i Tabell 3-1. Reintallene for de to siste reindriftsårene er ikke justert. Det forventes en mindre nedjustering av tallene i Vest-Finnmark.

**Tabell 3-1. Fastsatt øvre reintall<sup>1)</sup> og reintallsutviklingen i Finnmark, korrigerte tall per 31. mars<sup>2)</sup>, i perioden 2012-2021 (Kilde: Landbruksdirektoratet 2020, 2021).**

Reinbeiteområde	Øvre reintall	11/12	12/13	13/14	14/15	16/17	17/18	17/18	18/19	19/20	20/21
Øst-Finnmark, totalt	70 650	81 144	74 285	69 032	65 419	66 874	68 190	69 187	69 554	70 176	71 635
Polmak/Varanger	26 200	26 011	23 776	23 111	23 751	23 950	24 124	24 074	24 121	24 676	25 022
Karasjok østre sone	21 300	24 065	19 746	20 641	19 333	19 579	20 058	20 894	22 070	22 276	23 406
Karasjok vestre sone	23 150	31 068	30 763	25 280	22 335	23 345	24 008	24 219	23 363	23 224	23 207
Vest-Finnmark, totalt	75 389	103 846	104 702	95 087	77 980	78 965	78 731	77 692	80 054	79 023	84 345
Kautokeino østre sone	22 989	32 683	30 810	27 360	21 765	22 554	23 430	22 984	23 825	23 042	28 807
Kautokeino midtre sone	29 050	39 893	41 471	36 766	33 061	33 983	32 693	31 784	32 589	32 190	32 472
Kautokeino vestre sone	23 350	31 270	32 421	30 961	23 154	22 428	22 608	22 924	23 640	23 791	23 066
Finnmark, totalt	146 039	184 990	178 987	164 119	143 399	145 839	146 921	146 879	149 608	149 199	155 980

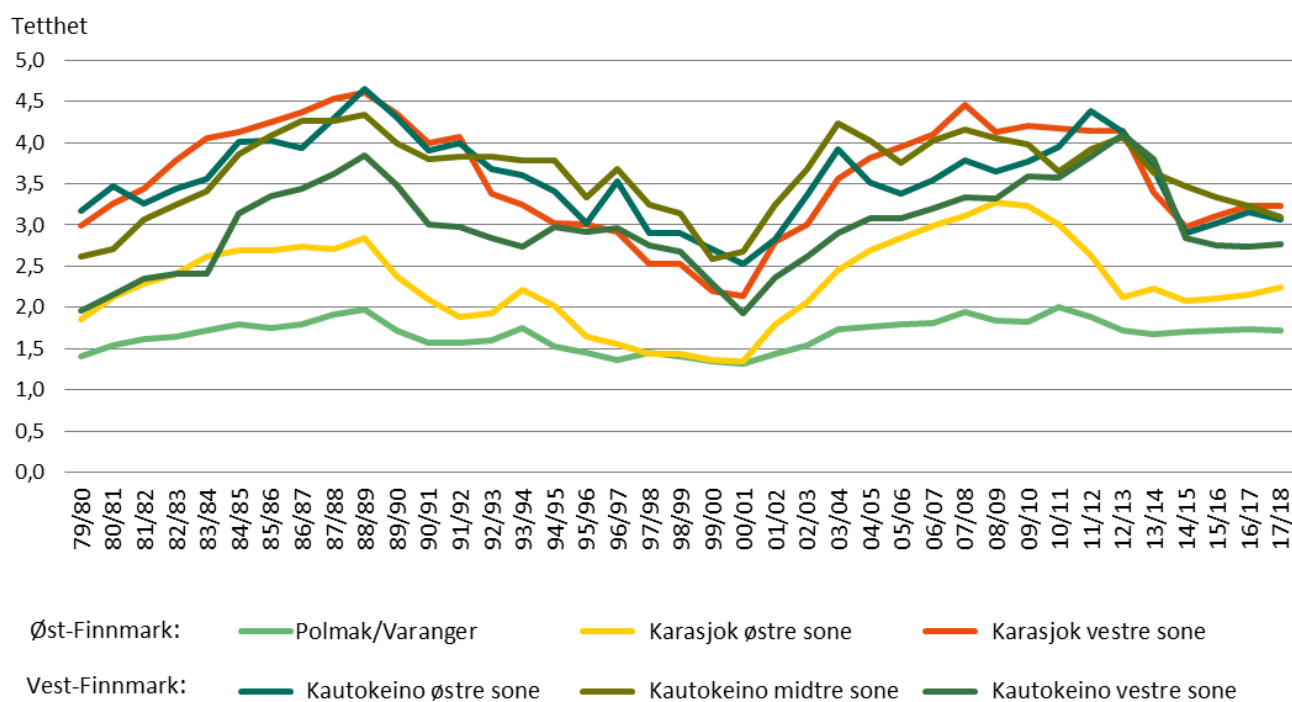
1) Fastsatt øvre reintall er basert på siste vedtak.

2) Tall for 19/20 og 20/21 er ikke korrigerte.

Figur 3-1 viser antall rein per kvadratkilometer (km<sup>2</sup>) brutto beiteareal i vårflokk (31. mars) i perioden fra 1979/1980 til 2017/2018. I perioden har brutto beiteareal ligget fast, og svingninger i tetthet skyldes endringer i reintallet. Generelt ligger reintettheten lavest i Øst-Finnmark, med unntak av Karasjok Østre som jevnt over har ligget høyt i hele perioden. Utenom for Karasjok vestre sone, ligger reintettheten i Vest-Finnmark over nivået i Øst-Finnmark i store deler av perioden. I Øst-Finnmark ligger lavest målte reintetthet for Polmak/Varanger på 1,3 og høyeste på 2,0, dvs. i intervallet [1,3-

2,0]. Deretter følger Karasjok Østre [1,3-3,3], mens i Karasjok vestre sone har reintettheten ligget høyt i store deler av perioden [2,1-4,6]. For Vest-Finnmark ligger reintettheten lavest for Kautokeino vestre sone [1,9-4,1], etterfulgt av Kautokeino midtre sone [2,6-4,3] og Kautokeino østre sone [2,5-4,6].

Ettersom reintallet skal fastsettes for den enkelte sommersiida (tallene er fastsatt på grunnlag av sommerbeitene, i praksis) og ut fra det beitegrunnlag som siidaen disponerer, bør flere rein per kvadratkilometer (høyere tetthet) indikere at beitegrunnlaget er bedre enn i områder med lavere reintetthet. For å vurdere hvorvidt reintettheten sikrer økologisk bærekraft er det likevel viktig å se dette i forhold til øvrige kriterier, slik som f.eks. slaktevekter. Dette omtales fortløpende og beitegrunnlagsvurderinger omtales nærmere i del 3.1.2.



Figur 3-1. Reintetthet, antall rein per km<sup>2</sup> brutto beiteareal per 31. mars, etter soner i Øst- og Vest-Finnmark, i perioden 1979/1980 til 2017/2018. (Kilde: Landbruksdirektoratet 2021, upublisert.).

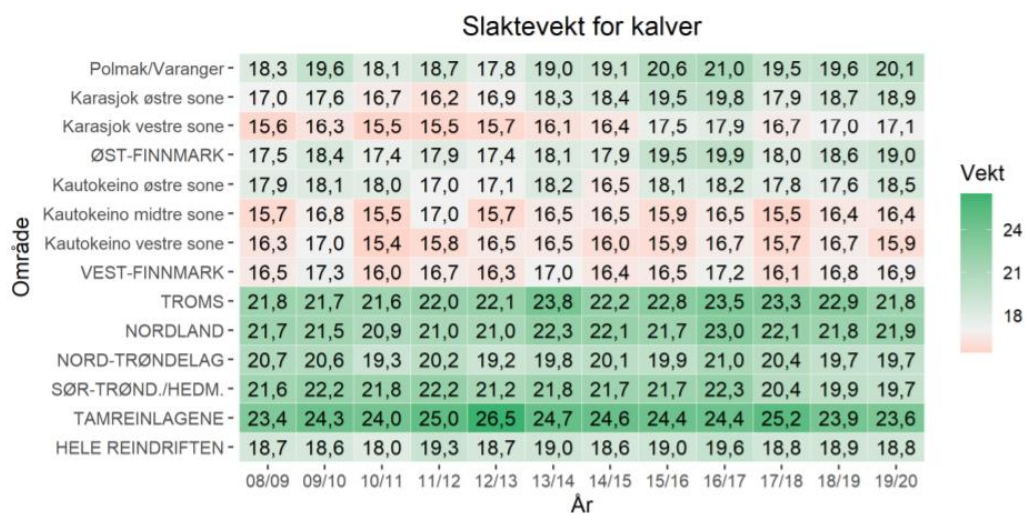
Øvre reintall er fastsatt med utgangspunkt i kriterier og veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall (Landbruks- og matdepartementet 2008a,b). De konkluderte med følgende anbefaling:

Gjennomsnittlig slaktevekt for de ulike alders- og kjønnskategoriene er de beste målbare indikatorene i dag. Levende vekter kan brukes som supplement.

Kjøttavkastning og stabilitet i kalveprosent brukes som subjektive og supplerende indikatorer til vekter. Reindriftens egne vurderinger av kondisjon brukes som subjektive supplerende indikatorer.

Det anbefales en norm for gjennomsnittlige slaktevekter på kalv (17 – 19 kg), horhtje/varit (25 – 27 kg) og simler over 2 år (27 – 29 kg). Det anbefales også en norm for kjøttavkastning (8 - 9 kg per rein i vårflokk), og for normalvariasjon i kalveprosent om høsten (10 – 15 %). Verdier under norm indikerer et for høyt reintall. Det bør være samsvar i måloppnåelse av de ulike kriteriene. Det gis rom for en trinnvis måloppnåelse i områder med svært lave vekter.

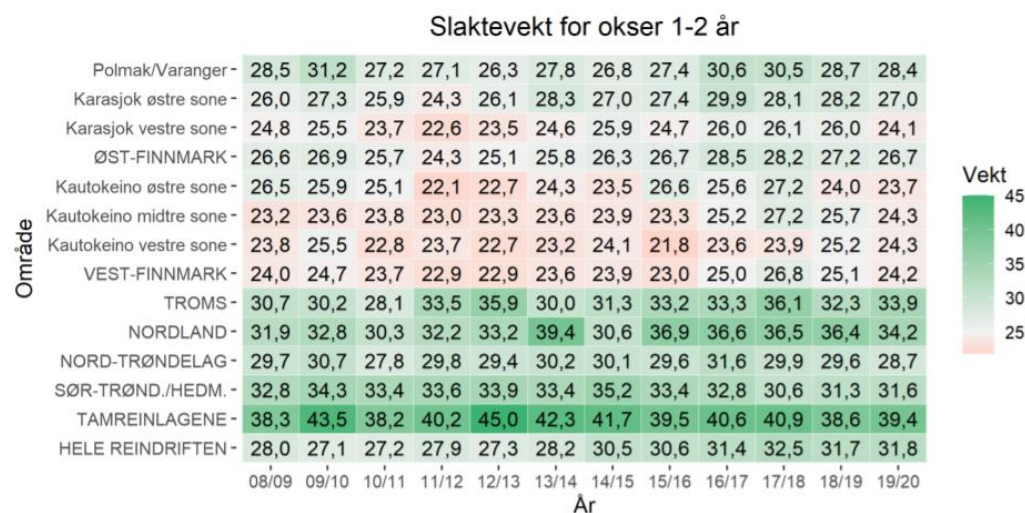
Slaktevekter på kalv går fram av ressursregnskapet for reindriftsnæringen og gjengitt i Figur 3-2 nedenfor.



**Figur 3-2. Gjennomsnittlige slaktevekter på kalver som er levert slakteri, de siste 12 driftsårene. (Kilde: Ressursregnskapet for reindriftsnæringen, Landbruksdirektoratet 2020).**

Figuren viser at alle områder nå ligger på eller over normen på 17-19 kg slaktevekt, unntatt Kautokeino midtre og vestre sone. Slaktevektene er økt i Øst-Finnmark i perioden og er ellers relativt stabile.

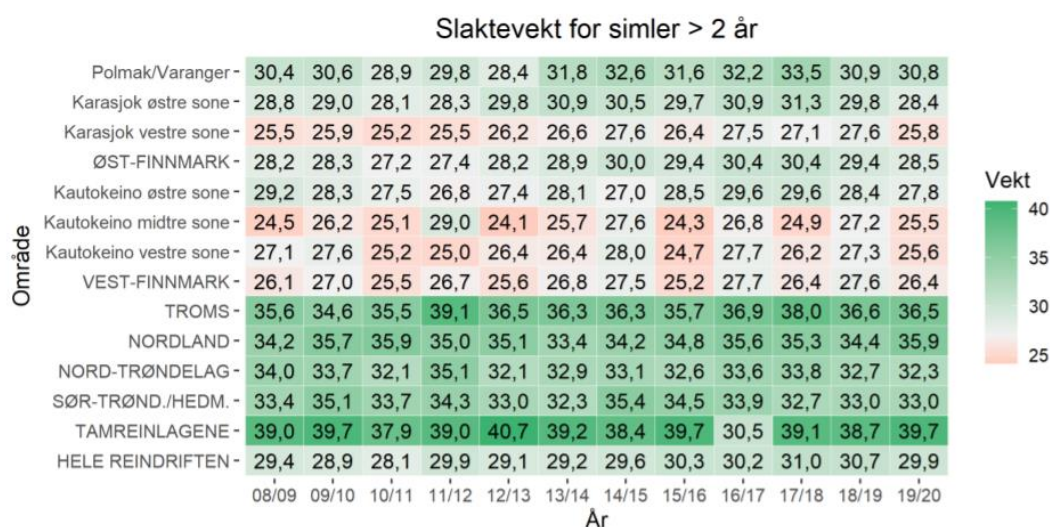
Slaktevekter for okser viser følgende bilde (Figur 3-3).



**Figur 3-3. Gjennomsnittlige slaktevekter på okser 1-2 år som er levert slakteri, de siste 12 driftsårene. (Kilde: Ressursregnskapet for reindriftsnæringen, Landbruksdirektoratet 2020).**

Bildet samsvarer i stor grad med det tilsvarende vist for kalv. Det er Kautokeino midtre og vestre sone som i gjennomsnitt ligger med for lave slaktevekter de fleste år, men også Kautokeino østre sone har lavere slaktevekter enn normen for okser på 25-27 kg i halvparten av årene. Også Karasjok vestre sone ligger under normen i enkeltår, og i gode år bare med liten klaring (1 kg) til nedre grense i normen.

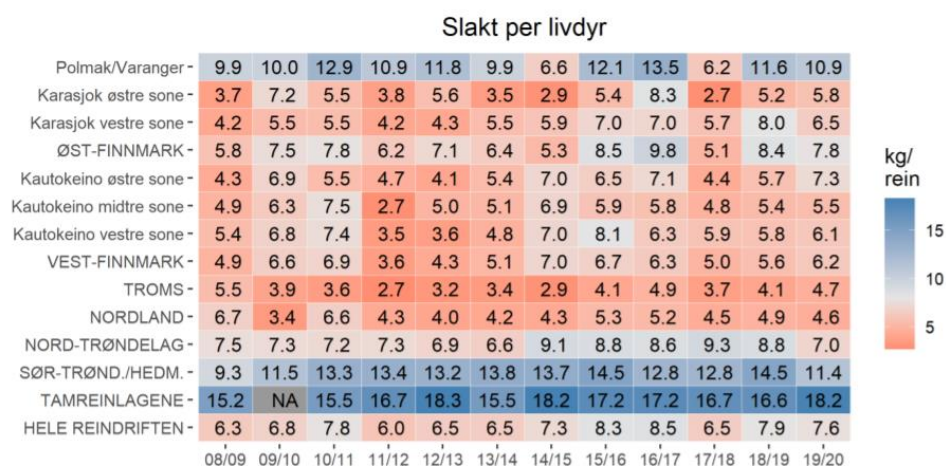
Simler over to år bør etter normen ha slaktevekt over 27 kg (Figur 3-4).



Figur 3-4. Gjennomsnittlige slaktevekter på simler over to år som er levert slakteri de siste 12 driftsårene. (Kilde: Ressursregnskapet for reindriftsnæringen, Landbruksdirektoratet 2020).

Også for slaktevektene for simler er bildet at det er Kautokeino midtre og vestre sone som i gjennomsnitt ligger med for lave slaktevekter de fleste år. Karasjok vestre sone var under norm tidlig i perioden. Vektene økte til norm, men i dårlige år som 2019/2020, er de igjen under. Kautokeino østre sone tilfredsstiller nå dette kriteriet.

Kjøttavkastning brukes som supplerende indikator ved vurdering av bærekraftig reintall og er vist i figuren nedenfor (Figur 3-5).



Figur 3-5. Slakteproduksjon, kg per rein 31. mars (korrigert reintall). (Kilde: Ressursregnskapet for reindriftsnæringen, Landbruksdirektoratet 2020).

Figuren viser at flere områder ikke når opp i normen på 8-9 kg per dyr i vårflokk. I tillegg til slaktevektene vil denne indikatoren være påvirket av kalvetilgang og tap av dyr gjennom sesongen. En del av områdene har store tap til rovdyr, men også andre tap, som til togpåkjørsler i Nordland.

Ressursregnskapet har også en figur som viser kalveprosent etter tap (Figur 3-6).

**Kalver etter tap (%)**

Polmak/Varanger -	62	66	74	66	69	63	49	77	81	42	75	70
Karasjok østre sone -	46	58	44	32	29	40	35	47	57	35	49	52
Karasjok vestre sone -	46	51	49	43	40	35	37	58	60	47	58	55
ØST-FINNMARK -	51	58	56	47	46	46	40	61	66	41	61	59
Kautokeino østre sone -	41	59	55	48	36	36	37	55	59	40	48	55
Kautokeino midtre sone -	47	48	54	38	45	37	42	61	47	45	49	51
Kautokeino vestre sone -	54	56	62	47	38	42	35	58	46	53	51	52
VEST-FINNMARK -	47	55	57	44	40	38	38	58	51	46	49	52
TROMS -	41	42	36	42	38	39	33	39	40	36	39	42
NORDLAND -	57	46	41	47	40	41	40	40	40	38	43	43
NORD-TRØNDELAG -	56	55	56	57	49	50	57	56	53	54	55	50
SØR-TRØND./HEDM. -	60	58	78	76	73	79	75	65	64	78	70	71
TAMREINLAGENE -	80		80	81	74	73	78	85	64	83	72	75
HELE REINDRIFTEN -	54	53	57	52	48	49	47	58	56	50	55	56
	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20

**Figur 3-6. Kalvetilgang etter tap.** Den prosentvise tilgangen er beregnet som hvor mange kalver som er slaktet og hvor mange kalver som er spart til påsett i forhold til antall simler ved driftsårets start. Grønt er over gjennomsnitt, brunt under gjennomsnittlig antall kalver igjen etter tap. (Kilde: Ressursregnskapet for reindriftsnæringen, Landbruksdirektoratet 2020).

Indikatoren tilsier at variasjonen i kalveprosent mellom år ikke bør være større enn 10-15 prosent. Figuren viser at dette er et vanskelig mål, og at variasjonen i enkelte år har vært større enn dette i de fleste områder. Indikatoren kan si noe om simlene er i god kondisjon og i hovedsak blir drektige, men kalvetapet kan variere mye med rovdyrtrykk, og vær- beiteforhold det enkelte år.

### 3.1.2 Beitegrunnlag

NORUT (nå en del av forskningsselskapet NORCE) og NINA gjennomførte i perioden 1998-2018 et overvåkingsprogram av lavdekket på Finnmarksvidda på oppdrag fra Landbruksdirektoratet (tidligere Reindriftsforvaltninga). Siste undersøkelse ble gjennomført i 2018 (Johansen m.fl. 2019). Resultatene fra overvåkingsprogrammet er her sammenstilt med reintallsutviklinga i samme periode for å undersøke om det er sammenheng mellom utviklingen av lavdekket og antall rein. Det er også vurdert om varierende snø- og isforhold i perioden kan ha påvirket tilgjengelige vinterbeite for reinen, og derved også endring i lavdekket.

Overvåkingsprogrammet har bestått av to ulike deler; analyse av satellittdata for å avdekke endringer av vegetasjonstypfordeling, og målinger av lavdekke og lavhøyde på faste kontrollflater i felt som videre er grunnlag for å beregne lavbiomasse. I løpet av overvåkingsperioden er det gjennomført 6 undersøkelser med satellittdata og 5 feltundersøkelser, alle med noe ulike tidsintervaller.

Vegetasjonstypfordeling ble undersøkt i 1998 (med satellittdata fra 1996), 2000, 2006, 2013 og 2018. Feltstudiene ble gjennomført i 1998, 2005, 2011, 2013 og 2018. Resultatene fra undersøkelsen er rapportert for vinterbeiteområdene til fem distrikter i Kautokeino og Karasjok: Kautokeino vestre (distrikt 30 A), Kautokeino midtre (distrikt 30 B), Kautokeino østre (distrikt 30 c), Karasjok vestre (distrikt 16) og Karasjok østre (distrikt 17).

Endringer av vegetasjonstypfordeling er rapportert for ti ulike vegetasjonstyper og to andre arealklasser. I denne evalueringa er det plukket ut to vegetasjonstyper som spesielt kan si noe om endringer av vinterbeiteforholdene (lavdekke):

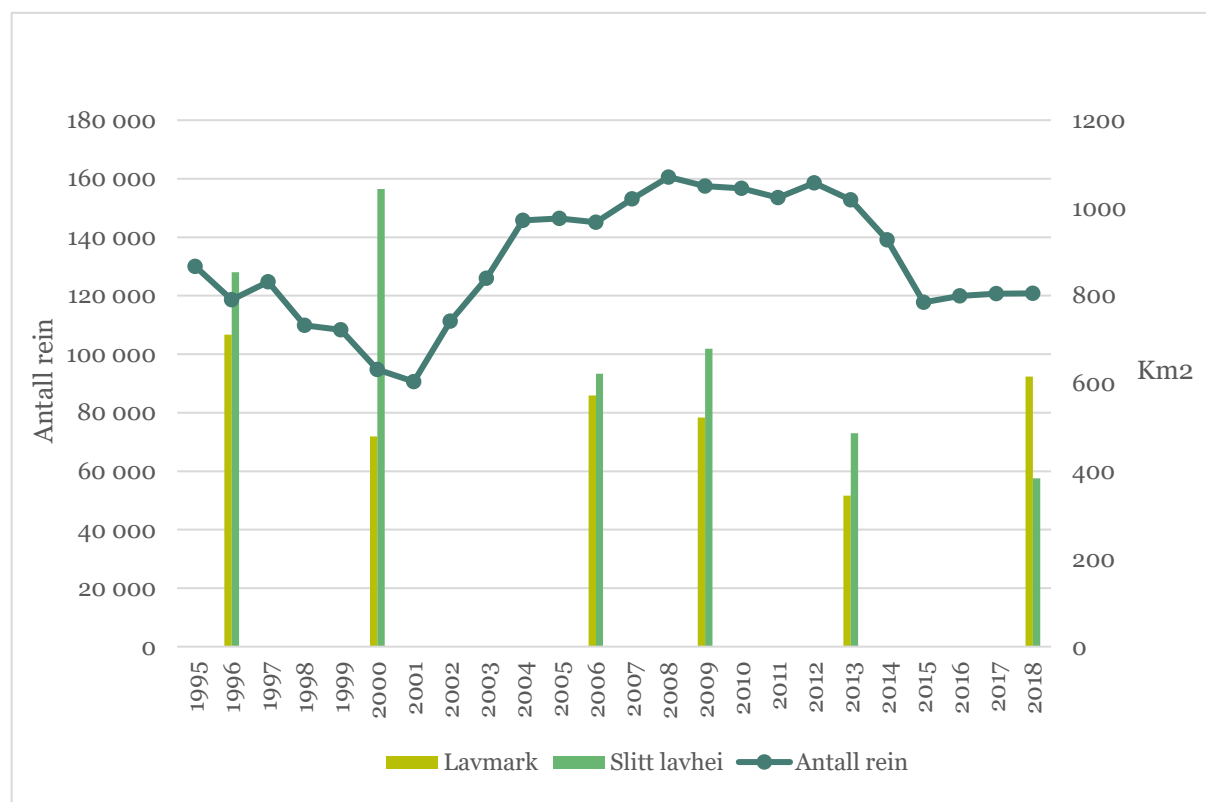
- Slitte lavheier: Lavheier med sparsomt eller uten lavdekke
- Lavmark: Lavheier og risheier med et tett lavdekke



Lavheier er hovedsakelig rabbvegetasjon med tynt snødekke, mens rishei opptrer i lesider med moderat snødekke. Både lavheier og risheier er vegetasjonstyper uten tresetting/skog. I realiteten vil også tresatt areal med lavdekning ha betydning for vinterbeitet, men disse er ikke tatt med i denne sammenstillingen da snødybden i skog i større grad begrenser reinens tilgang til vegetasjonen under. Om lavdekket er slitt eller godt utviklet i skog vil derfor ikke sammenfalle med beitetrykket i like stor grad som på åpne arealer.

I denne sammenstillingen er utviklinga av arealet for slitte lavheier og lavmark på vinterbeitene, samt utviklinga av lavbiomasse, sammenlignet med antall rein. På denne måten får man et uttrykk for en eventuell sammenheng mellom reintall og endring av lavdekket.

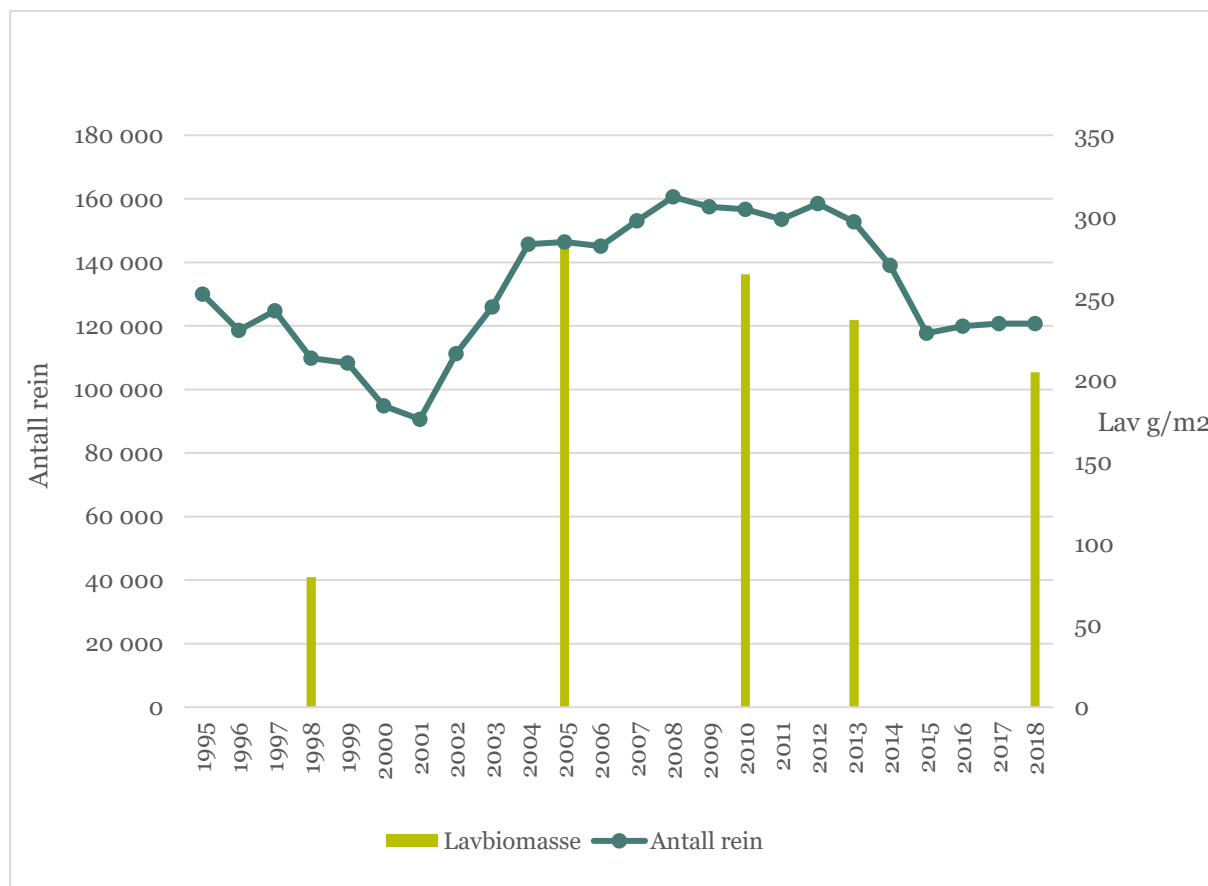
Figur 3-7 viser korrigererte reintall pr. 31. mars hvert år i perioden 1995-2018 for distriktene i Kautokeino og Karasjok til sammen, sammenstilt med arealet av lavmark og slitte lavheier på vinterbeitene. Fra et høyt reintall tidlig på 90-tallet ble antallet redusert fram til 2001. Deretter kom det en gradvis økning fram til 2004, og mellom 2004 og 2013 var reintallet stabilt høyt. Mellom 2013 og 2015 ble det igjen redusert, for så å stabilere seg fram til 2018 på omtrent samme nivå som i 2002-2003 og 1996-1997.



Figur 3-7. Antall rein 1995-2018 (kilde: Ressursregnskapet, landbruksdirektoratet) og areal av lavmark og slitte lavheier på vinterbeitene i Kautokeino og Karasjok. (Kilde: Johansen m.fl. 2019).

Tendensen er at arealet av lavmark og slitte lavheier korrelerer med reintallet. Høyt reintall kan i etterkant avleses ved en økning av arealet for slitte lavheier og tilsvarende minking av arealet for lavmark, og motsatt - ved et lavere reintall reduseres arealet for slitte lavheier, mens lavmark øker. Tallene for slitte lavheier avviker noe fra denne tendensen i 2013. Etter vedvarende høyt reintall i en tiårs-periode fra 2004 kunne en forvente at arealet av slitte lavheier i 2013 var minst like høyt som i 2006 og 2009, men ifølge denne undersøkelsen var arealet betydelig mindre. Nedgangen i areal med slitte lavheier fortsatte i 2018, som korrelerer med reintallsreduksjonen fra 2013.

Figur 3-8 viser korrigererte reintall pr. 31. mars hvert år i perioden 1995-2018 for distriktene i Kautokeino og Karasjok til sammen, sammenstilt med lavbiomassen på vinterbeitene. Tendensen er at biomassen av lav korrelerer med reintallet. Høyt reintall kan i etterkant avleses ved redusert lavbiomasse, og omvendt – ved et lågere reintall øker lavbiomassen. Nedgangen i antall rein fra 2012 har imidlertid ikke ført til en økning av lavbiomassen i 2018 i forhold til 2013, men nedgangen er noe mindre i perioden 2013-2018 i forhold til perioden 2005-2013 hvor det var et høyere reintall.



Figur 3-8. Antall rein 1995-2018. (Kilde: Ressursregnskapet, Landbruksdirektoratet) og lavbiomasse på vinterbeitene i Kautokeino og Karasjok. (Kilde: Johansen m.fl. 2019).

Ser vi på vinterbeitene i Kautokeino og Karasjok hver for seg blir hovedtrekkene de samme, selv om tallene er noe mer variert. I Kautokeino vestre var nedgangen i lavbiomasse større i perioden 2013-2018 enn den var i perioden 2005-2013. I Kautokeino midtre er arealet av slitt lavhei redusert i hele perioden 2000-2018, og den er lite endret fra 2006. I både Karasjok østre og vestre er det ikke målt større areal av lavmark enn i 2018, men i begge sonene utgjør lavmark en liten del av totalarealet. I Karasjok vestre er også lavbiomassen høyest i 2018. Når det gjelder reintallsutviklingen følger distriktene i Kautokeino samme tendens som det samla resultatet. For begge distriktene i Karasjok har reintallet i perioden 2015-2018 stabilisert seg på et noe høyere nivå enn det var i årene før og etter årtusenskiftet.

Tendensen viser til en klar sammenheng mellom lavmengden og reintallet. Men, lavmengden varierer såpass mye i perioder at man ikke kan utelukke at andre faktorer enn reintallet har betydning, som for eksempel årvisse forskjeller i snømengde og isdannelse. Dette har betydning for reinens beitetilgang og dermed også utviklingen av lavmengden. Metodiske forskjeller mellom år i overvåkingsprogrammet kan også ha betydning for resultatene.

I rapporten fra overvåkingsprogrammet fremheves det at i undersøkelsen i 2018 ble benyttet data fra Sentinel 2B-satellitten som har bedre geometrisk og spektral oppløsning i forhold til de tidligere brukte Landsat-satellittene. Dette kan igjen gi seg utslag i forbedret nøyaktighet i klassifiseringen av lavmark. Ved å sammenligne resultatene fra satellittkartleggingen med feltundersøkelsene får man en indikasjon på holdbarheten av undersøkelsen. Rapporten beskriver at: «Både satellittkartleggingen og feltmålingene viser en økning i lavdekning fra 2013-2018. For hele perioden fra 1998 viser begge metodene lavest lavdekning i 1998, en økning i 2005, en reduksjon fram til 2013, og en ny økning i 2018» Rapporten beskriver også at for enkelt-distriktene er bildet noe forskjellig, men at dette kan ha sammenheng med at den satellittbaserte overvåkingen dekker et langt større areal, og at den inkluderer store arealer i nord som ikke dekkes av feltmålingene (Johansen m.fl. 2019).

Når det gjelder variasjon i snø- og isdekket i perioden så viser data fra målestasjonene Cuovddatmohkki, Sihccajavri og Kautokeino at den midlere snømengden på Finnmarksvidda var større mellom 2011-2018 i forhold til tidligere i overvåkingsperioden. Samtidig økte midlere vintertemperatur (Norsk Klimaservicesenter, 2021). Med økende snømengde øker beitepresset på rabbene (lavheiene), mens lèsidene (bl.a. rishei med lav som inngår i klassen lavmark) blir mindre tilgjengelige og får redusert beitetrykk. Låste beiter som følge av milde vintre reduserer også tilgjengeligheten. Værdataene viser også økt sommernedbør i perioden fra 2015, noe som stimulerer lavveksten (Tømmervik m.fl. 2012). Mer nedbør både sommer og vinter kan dermed være en del av forklaringen på hvorfor andelen lavmark har økt i den siste perioden fram til 2018, samtidig som slitte lavheier ikke har stor nedgang. Klimaendringer kan bidra til at denne tendensen fortsetter. Målinger ved fem målestasjoner på Finnmarksvidda gjennom femti år (1969-2018) viser at både temperatur og nedbørmengde gradvis har økt, samtidig som årlige svingninger har blitt større. Denne utviklinga forventes å fortsette (Tyler m.fl. 2021). Økte temperaturer og mer nedbør i årene fremover kan dermed være gunstig for lavutviklingen, men samtidig gi større utfordringer med is og store snømengder som reduserer reinens tilgjengelighet til lavbeitene.

Lavens betydning som vinterføde for rein er godt dokumentert i flere studier (bl.a. Gaare 1997 og Vistnes & Nellemann 2008). Dette er også i overensstemmelse med tradisjonell kunnskap hos reindriftsutøverne (Inga 2007). Det må derfor legges til grunn at reintall og beitepress påvirker utviklingen av lavdekket. Overvåkingsprogrammet for lav på Finnmarksvidda har avdekket en sammenheng mellom reintall og lavutvikling. Resultatene er ikke like entydige i alle vinterbeiteområdene, men tendensen er likevel klar. Utviklingen av lavdekket etter reintallsfastsettelsen synes å være positiv, men lavmengden er fortsatt lav. Om dagens reintall er bærekraftig ift. en fortsatt positiv utvikling av lavdekket slik at det kommer opp på et nivå som gjør det til en stabil vinterbeiteressurs, er for tidlig å si. Det er derfor svært viktig at lavutviklingen fortsatt overvåkes.

## 3.2 Reindriften selvstyre – funksjon ved tilpasning av reintall

Reindriftsloven av 2007 (<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-15-40>) bygger delvis på 1978-loven, men en viktig endring var mulighet for økt internt selvstyre i reindriften.<sup>1</sup> Internt selvstyre innebærer blant annet at distriktet skal utarbeide bruksregler og fastsette et øvre reintall for den enkelte sommersiida i tråd med beitegrunnlaget som siidaen disponerer.

Det samiske reinbeiteområdet er organisert gjennom distrikt og siida. Tilgang til ulike årstidsbeiter innenfor distriktets grenser avgjør om distriktet kalles for et helårsdistrikt, sommerbeitedistrikt eller vinterbeitedistrikt. Et helårsdistrikt har tilgang til alle årstidsbeiter innenfor dets grenser, et sommerbeitedistrikt har i hovedsak tilgang til sommer-, vår, og høstbeite, og et vinterbeitedistrikt har tilgang til vinterbeiter. I Finnmark er Kárášjoga oarjjabealli (distrikt 16) et eksempel på et

---

<sup>1</sup> Internt selvstyre er omtalt i punkt 9.9.3.1 i NOU 2001:35, s. 5 i Ot.prp.nr 25 (2006-2007) og kap. 7 i Meld. St. 32 (2016-2017).

helårsdistrikt, mens Spierttanjárga (distrikt 14) og Spierttagáisá (distrikt 14a) er eksempler på sommerbeitedistrikter, og 17 Karasjok Østre et eksempel på et vinterbeitedistrikt.

Organiseringen i helårs- og sommerbeitedistrikter følger samme oppsett. Dersom et helårs- eller et sommerbeitedistrikt består av én sommersiida, ivaretar sommersiidadstyret oppgavene som er tillagt distriktsstyret i reindriftsloven. Når helårs- eller sommerbeitedistrikt består av flere sommersiidaer, består distriktsstyret av en representant fra hver sommersiida. Hver enkelt sommersiida har igjen mulighet til å utnevne et eget styre, eller å velge en person som står for kontakten mellom sommersiidaen og distriktsstyret. Vinterbeitedistriktene har også eget distriktsstyre, men vintersiidaene har ikke et valgt styre og er løst organisert enn sommersiidaen.

Det generelle utgangspunktet for interne forhold er at dette ikke skal angå offentlige myndigheter. Reindriftsutøverne skal selv ta initiativ til å løse konflikter, eventuelt med hjelp fra domstolsapparat eller politi på samme måte som mellom andre private aktører. Statsforvalteren kan også av eget tiltak eller etter ønske fra en leder av en siidaandel, fra en siida eller fra et distrikt bestemme at det skal megles mellom to parter, se § 73 i reindriftsloven.

Reindriftsloven legger opp til internt selvstyre, men dersom næringen ikke finner løsninger selv kan myndigheter følge opp. Myndighetenes oppfølging gjelder blant annet å sikre en bærekraftig forvaltning av ressursgrunnlaget og hensynet til øvrige samfunnsinteresser.

Det er i bruksreglene at et øvre reintall for den enkelte sommersiida skal fastsettes, § 57 og § 60 i reindriftsloven. Ansvar for å utarbeide bruksreglene ligger hos distriktsstyret. Statsforvalteren godkjenner bruksreglene, men det er reindriftsstyret som stadfester reintallet og Landbruks- og matdepartementet som er klageinstans.

I deler av Finnmark har myndighetene i betydelig utstrekning funnet å måtte gripe inn i prosessen med fastsettelse og reduksjon av reintallet. Dette bekreftes av reindriftsstyret, som i intervju har påpekt at reintallet lå for høyt i Finnmark, og spesielt i Vest-Finnmark.

Ifølge reindriftsstyret, som oppsøkte områder i Finnmark i 2011 og 2012, var mange reieiere enig i at reintallet ikke var bærekraftig. Problemet var likevel at siidaene/distriktene ikke klarte å komme til enighet. I enkelte distrikt var uenigheten såpass stor at utøverne ikke kunne delta på samme møte. Selv om reindriftsstyret påpeker at siidaene/distrikt ikke klarte å komme til enighet, er ikke dette noe som næringen selv oppfatter. Intervju med tre distrikt i Finnmark viser at næringen selv mener at det er tradisjon for å komme til enighet.

I Meld. St. (2016-2017) er prosessen med å fastsette øvre reintall og reintallsreduksjonen omtalt. Dette er også omtalt i kapittel 1. I Finnmark ble varsel om vedtak om frist for å utarbeide reduksjonsplan sendt ut sommeren 2012, og fristen for å utarbeide reduksjonsplaner ble satt til høsten 2012. Dette kan anses å være en svært kort tidsfrist, sett ut ifra at få siidaer/distrikt i utgangspunktet var enig i det fastsatte øvre reintallet. Denne fristen bør likevel ses i sammenheng med at reindriftsloven trådte i kraft i 2007 og at kriterier for å sikre en bærekraftig reindrift kom i 2008 (Landbruks- og matdepartementet 2008a). Selv om det allerede var kjent i næringen at reintallet skulle ned, virker trolig ikke korte tidsfrister konfliktdepende.

I intervju påpekes det at Norske reindriftsamers Landsforbund (NRL) jobbet for at departementet i større grad skulle lytte til distriktene. For å imøtekomme næringen i større grad, foreslo NRL at myndighetene snarere kunne utføre reduksjonsprosessen stegvis med evalueringer av situasjonsforbedringen etter hver runde med reduksjon. Dersom evalueringen viste at målet om økologisk bærekraftig reindrift ikke var nådd, kunne en ny omgang med reduksjon bli iverksatt. En slik prosess ville i større grad involvert næringen, men vært mer ressurs- og tidkrevende. Selve reduksjonsperioden pågikk i tidsrommet mellom 2012 og 2015, og fristen for å gjennomføre reduksjonen varierte fra ett til tre år avhengig hvor mange dyr distriktene skulle redusere.

Internt selvstyre innebærer at distrikt har mulighet til å utarbeide reduksjonsplaner på eget initiativ, også når øvre reintall ble fastsatt fra myndighetens side. Vi har intervjuet to distrikt som har vært gjennom forholdsmessig reduksjon. Når distriktene har fått spørsmål om hvorfor de ikke benyttet anledningen til å utarbeide egne reduksjonsplaner, begrunnes det ut ifra at næringen kunne ha kommet til enighet dersom de fikk anledning til dette, at næringen ikke har tradisjon for å snakke om andres rein og at de ikke var enige i utgangspunktet for hvordan det øvre reintallet ble fastsatt.

Det at distriktene som er intervjuet opplever at utgangspunktet for reduksjonen ikke var riktig, bør ikke forstås i den retning at distriktene ikke så et behov for at en reduksjon var nødvendig. Distriktene er heller ikke uenig i at det bør legges til grunn vurderinger av om reintallet er bærekraftig, men distriktene er uenig i de vurderingene som lå til grunn for det fastsatte øvre reintallet fra myndighetenes side. Distriktene opplevde at deres argumenter om reinens hold ikke ble lyttet til og dette gjorde prosessen med å utarbeide reduksjonsplaner svært vanskelig. Et distrikt påpeker at det er reintallet som legger grunnlaget for hele eksistensen til næringen, og når en blir frarøvet muligheten til å bestemme det viktigste så påvirker det resten av prosessen.

Vi har også intervjuet et distrikt som har blitt enige om bruksregler, et øvre reintall og planlagt og utført reduksjonsprosessen. Å gjennomføre reduksjonsprosessen har likevel vært svært krevende for distriktet som har vært i en rekke rettsaker. Selv om reduksjonsprosessen har vært krevende for distriktet, legger loven opp til at det interne selvstyret skal fungere som for andre private aktører. Dette innebærer at uenigheter kan løses med hjelp av domstolsapparatet. Det bør likevel påpekes at distriktet selv ikke opplever å ha noe å si i forhold til reintallstilpasningen. Det er nemlig ikke distriktet som avgjør reintallet, men myndighetene som må godkjenne og stadfeste dette.

Det at reindriften ikke har tradisjon for å snakke om reintallet, bekreftes også i intervju med Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Statsforvalteren mottar årlig informasjon om reintallet til hver enkelt siidaandel gjennom melding om reindrift (reintall per 31. mars). Distriktsstyret får kopi av melding om reindrift i det distrikt der reindriften foregår. For øvrig er reintallet underlagt taushetsplikt med mindre annet følger av lov, se § 18 i reindriftsloven.

Å snakke om reintallet er mot den samiske kulturen og har sitt opphav i troen om «reinlykke» (hvis man omtaler levende rein som tall/noe man skal utnytte (kjøtt, skinn osv.) framfor som et individ, risikerer man å ødelegge for sin egen reinlykke, se Oskal (2000). Videre mener mange at tilgjengeliggjøring av reintall kan sammenliknes med offentliggjøring av bankkontoinformasjon til folk. Mange er også skeptiske til å oppgi reintallene fordi de føler at Staten skal overvåke deres reindrift. Når NRK Sápmi publiserte reintallene for Finnmark i 2014 skapte dette store reaksjoner<sup>2</sup>. Hensikten til NRK Sápmi var å skape åpenhet og å synliggjøre at veldig mange har posisjonert seg de siste årene med tanke på at det vil komme et krav om forholdsmessig reduksjon av reintallet. Mens publiseringen av reintallet til siidaandelsinnehavere i NRK Sápmi skapte store reaksjoner i 2014, presiseres det i Meld. St. (2016-2017) at faktisk kjennskap til hverandres reintall er nødvendig informasjon for å skape bedre tillit og samarbeid i reindriften. Åpenhet om reintallet er begrunnet ut fra hensyn til legitimitet for bruk av offentlige støtteordninger og at manglende kunnskap om andres utøveres reintall kan bidra til usikkerhet innad i og mellom siidaer/distrikt. Slik usikkerhet kan igjen bidra til at siidaandelene er tilbakeholdne med å ta ut slakterein, og dermed fungerer dette som et hinder for god produksjon og lønnsomhet. I utgangspunktet bør det, ifølge stortingsmeldingen, være full åpenhet om siidaandelens reintall, men at det i første omgang vil vurderes et begrenset innsyn for næringen.

---

<sup>2</sup>NRK Sápmi (2014). Her er reintallene. Publisert 26. november 2014, url, <https://www.nrk.no/sapmi/her-er-reintallene-1.12050012>

I mai 2021 foreslo Landbruks- og matdepartementet en ny forskrift<sup>3</sup> om tilgjengeliggjøring av reintall internt i reindriften og det kom inn 18 hørings svar. Høringsforslaget tar sikte på å endre reindriftslovens § 18, 3. ledd, slik at reindriftsutøvere skal ha rett til innsyn i siidaandelers reintall i det reinbeitedistriktet vedkommende tilhører. Innsynsretten skal gjelde siidaandelens samlede reintall i godkjent melding om reindrift og siidaandelens samlede reintall i henhold til telleresultat fra offentlig kontrollert telling. Det er lagt opp til at Statsforvalteren skal behandle skriftlige innsynskrav. I hørings svar fra Sametinget påpekes det at det i den samiske reindriftskulturen ikke snakkes om reintall eller eksakte tall når rein eller reinflokker omtales. Selv om det ikke snakkes om reintallet er det, ifølge Sametinget, ikke slik å forstå at reinere ikke har kontroll på antall dyr vedkommende eier. Videre påpeker Sametinget at det i formålet må fremkomme at det må ligge en nødvendighet for reineiere for å innhente opplysninger om det totale reintallet i en annen siidaandel, slik at det skapes en terskel for å søke innsyn. Dette vil i større grad ivareta den samiske reindriftskulturen omkring reintall, men likevel åpne for at det skal være mulig å søke innsyn.

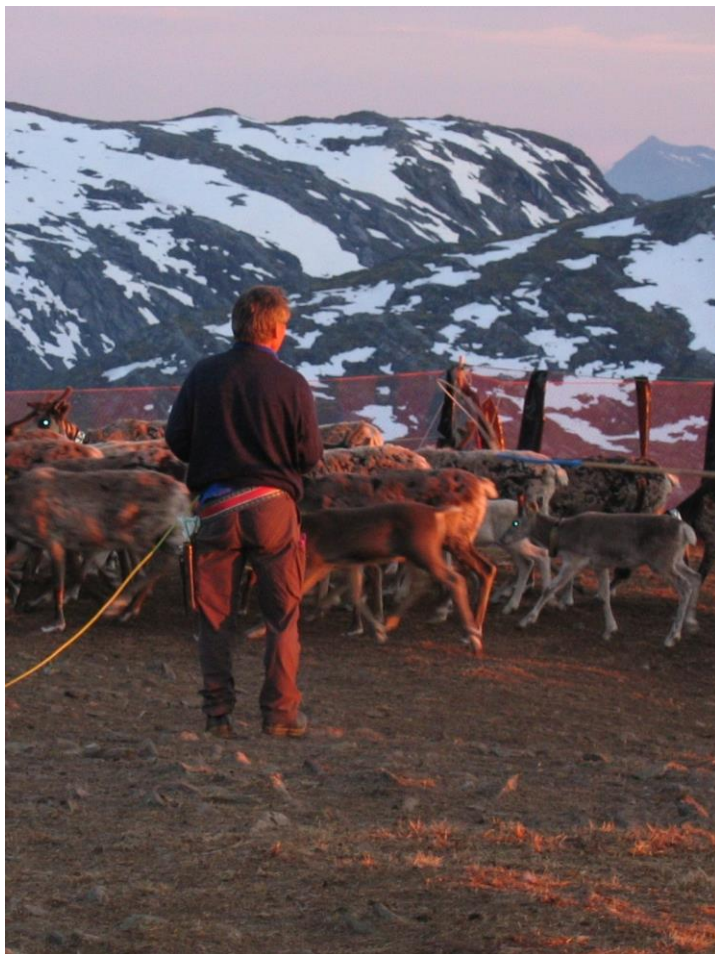
Det at det i den samiske reindriftskulturen ikke snakkes om reintall eller eksakte reintall kommer også frem i hørings svar fra reinbeitedistrikt. Få reinbeitedistrikt ønsker i utgangspunktet en intern innsynsrett ettersom de ikke ser at dette er et behov som sikrer hensiktsmessig og trygg forvaltning av reindriften. Dersom innsynsretten likevel blir gjeldende, påpeker enkelte distrikt<sup>4</sup> at siidaandeler det blir hentet opplysninger om bør varsles om dette, på samme måte som ved søk i skattelister.

Det er tydelig at næringen selv og myndighetene ser på behovet for offentliggjøring av reintallene på helt forskjellige måter. Åpenhet om reintallet kan trolig gjøre det enklere å finne løsninger gjennom det interne selvstyret. Slik situasjonen er i dag legger det interne selvstyret opp til at næringen selv skal avgjøre om reintallet skal tilgjengeliggjøres for alle siidaandeler i distriktet, men så langt mener ikke myndighetene at dette er tilstrekkelig. Motsatt ser ikke den samiske reindriftnæringen behovet for åpenhet om reintallet. Høringsforslaget medfører dermed en innskrenking av det interne selvstyret den samiske reindriftnæringen har i dag, men endringsforslaget er av myndighetene ansett som nødvendig for å bidra til en økologisk bærekraftig reindrift som sikrer stabile økonomiske rammer og gir grunnlag for en familiebasert drift.

---

<sup>3</sup> Url: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forskrift-om-tilgjengeliggjoring-av-reintall-internt-i-reindriften/id2851072/>

<sup>4</sup> Se bl.a. hørings svar fra Ittunjarga reinbeitedistrikt, reinbeitedistrikt 35 Fárrosorda, Lákkonjárga reinbeitedistrikt



*Samling i forbindelse med kalvemerking (foto: Håkon Sund/NIBIO).*

### 3.3 Er muligheten til økt selvstyre benyttet?

Selvstyre gjelder i stor grad interne forhold. I denne evalueringen har vi bare hatt ressurser til å vurdere prosessen med reintallsreduksjon i Finnmark, og ikke i øvrige deler av det samiske reinbeiteområdet.

Det interne selvstyret ble med 2007-loven styrket ved at siidaen fikk en sentral rolle, distriktsstyret ble rendyrket som et privatrettslig organ, og at distriktet skulle utforme bruksregler og fastsette et reintall (Landbruksdirektoratet 2016). Reindriftsloven legger opp til at reindriften selv skal finne frem til fornuftige og langsiktige løsninger uten å være gjenstand for myndighetenes oppmerksomhet. Myndighetene har likevel fått større grad av sanksjonsmuligheter når det interne selvstyret ikke fungerer eller når det er nødvendig av hensyn til ressursgrunlaget eller andre samfunnsinteresser.

I Finnmark kom bruksreglene på plass i løpet av 2011, og per 1. januar 2012 var det fastsatt et øvre reintall for Vest-Finnmark på totalt 78 150 rein, og et øvre reintall for Øst-Finnmark på 70 650 rein. Ifølge statsforvalteren operer de fleste distrikt med første generasjon bruksregler. Videre opplyser statsforvalteren at myndighetene utarbeidet bruksregler for enkelte. Bakgrunnen for dette var at det var vanskelig å komme til enighet om hvor beitegrensene skulle gå. Ifølge statsforvalteren gjelder dette særlig store distrikt, og det som gjerne omtales som sonene. Når det gjelder det øvre reintallet, fikk to av totalt 35 distrikt i Finnmark utarbeidet og godkjent dette av reindriftsstyret. Øvrige distrikt fikk fastsatt et øvre reintall fra reindriftsstyret, hvorav fem fikk fastsatt et midlertidig tall fordi det for disse

var stor usikkerhet ved om reintallene som ble satt var bærekraftige over tid. For distrikter med midlertidig reintall, ble endelig øvre reintall fastsatt for ett distrikt i 2018 og de resterende fire distriktene fikk fastsatt nye og lavere øvre reintall i 2020. Slaktevektene i årene fram til 2020 hadde vist at reintallet var for høyt for disse fire distriktene (Prop. 189 S (2020–2021)).

Distriktene vi har snakket med mener at næringen ikke har internt selvstyre når det gjelder fastsettelsen av reintallet. Dette må trolig ses i lys av at det foreligger normtall for fastsettelsen av øvre reintall (Landbruksdepartementet 2008a,b). Normtallene, for å oppnå et økologisk bærekraftig reintall, gjelder blant annet gjennomsnittlige slaktevekter<sup>5</sup>, gjennomsnittlig kjøttavkastning på 8-9 kg per rein i vårflokk og variasjon mellom år i kalveprosent om høsten (10-15 %), se også avsnitt 3.1.1. Intervjuene med næringen viser at enkelte distrikt mener at slaktevekter prioriteres sterkere enn øvrige normtall, og antydnet at litt for lave slaktevekter bør kunne være greit dersom hold og kalveprosent er god. Kalvelaktetilskuddet bidrar til at det er lønnsomt å ta ut små kalver som vurderes som dårlige avlsdyr og på den måten bidra til å bygge opp en god og levedyktig flokk. Sterk vektlegging av gjennomsnittlige slaktevekter kan for noen bidra til at små kalver, som vil trekke snittet ned, likevel ikke blir slaktet.

Selv om øvre reintall i stor grad fastsettes med utgangspunkt i normtall, har siidaen hatt mulighet til å bestemme fordelingen av reintallet innad i siidaen, dvs. mellom siidaandelsinnhavere. Intervju med næringen viser at det kan være vanskelig å bli enige om fordelingen av rein innad i siidaen ettersom det ikke er en tradisjon for å snakke om reintallet. Overstiger reintallet øvre reintall i siidaen, skal siidaen utarbeide en reduksjonsplan. Klarer siidaen å utarbeide en reduksjonsplan, kan reduksjonen skje slik siidaen finner mest formålstjenlig, dvs. siidaen kan selv vurdere hvordan reduksjonen skal foregå. Dersom siidaen ikke utarbeider en reduksjonsplan, eller ikke klarer å gjennomføre planen, skal hver siidaandel redusere det overskytende antall rein forholdsmessig. I Øst-Finnmark har seks totalt 19 siidaer fått pålegg om forholdsmessig reduksjon fra reindrifststyret, mens i Vest-Finnmark har 16 siidaer av totalt 28 siidaer fått pålegg om forholdsmessig reduksjon.<sup>6</sup>

To av tre distrikt vi har snakket med har fått fastsatt et øvre reintall og har fått pålegg om forholdsmessig reduksjon. En viktig grunn til at distriktene ikke utarbeidet egne reduksjonsplaner er blant annet at distriktene har vært uenig i utgangspunktet for reduksjonen.

I intervju har reindrifststyret pekt på tre mulige forhold som kan ha gjort utgangspunktet for det interne selvstyret i Finnmark vanskelig. Disse tre forholdene gjelder arealknapphet, historiske forhold, og dårlig samarbeid i enkelte områder.

Arealknapphet, eller for lite areal i forhold til antall utøvere som ønsker å drive med rein, har trolig ført til at det har vært vanskelig å finne gode løsninger internt i Finnmark. Reintallet i Finnmark er redusert betraktelig, fra 190 800 i 2012 til 147 900 i 2020. Ifølge reindrifststyret har nedgangen i antall rein redusert konfliktnivået i næringen noe ettersom kampen om arealene ikke lenger er like stor. Arealknapphet er likevel fortsatt en bekymring for reindriften, og kanskje spesielt for distrikt som er omfattet av utbyggingssaker i form av for eksempel hytter, vindkraftverk og veier. Utbygging fører til press på arealet og at arealet reduseres over tid, noe som igjen kan få konsekvenser for det fastsatte øvre reintallet.

Øvre reintall fastsettes i bruksreglene for den enkelte sommersiida, men reintallet skal fastsettes ut fra det beitegrunnlaget som siidaen disponerer, se § 60 i reindrifstloven. Dette kan være problematisk i tilfeller der representanter i distriktsstyrene ikke samarbeider om bruksregler og distriktsplan på alle

---

<sup>5</sup> Gjennomsnittlig slaktevekt for kalv på 17-19 kg, for horhtje/varit 25-27 kg, og for simler over 2 år 27-29 kg.

<sup>6</sup> Informasjon mottatt fra Landbruksdirektoratet, i e-post 14.10.2021.



årstidsbeitene, slik som i Vest-Finnmark<sup>7</sup>. Dette omtales nærmere i en rapport om reindriftens selvstyre, utarbeidet av Landbruksdirektoratet (2016).

Paragraf 60 i reindrifftsloven åpner også for at det kan fastsettes et reintall for de forskjellige vintersiidaene, der dette er påkrevet for å få en forsvarlig bruk av vinterbeitene. Statsforvalteren i Troms og Finnmark opplyser at det har vært en god del konflikter rundt fastsettelsen av beitegrenser for vinterbeitene i store deler av Finnmark. De siste årene har statsforvalteren behandlet rundt 70 saker per år om beitegrenser for vinterbeitene i Finnmark. Sakene gjelder beitegrenser og ikke reintallet for vintersiidaen, men synliggjør at arealspørsmål er viktig for reindriftsnæringen og implisitt at det er press på beiteressursene i Finnmark.

I denne evalueringen har vi ikke hatt ressurser til å vurdere om det bør fastsettes et øvre reintall for vintersiidaen, men vi har bedt næringen om deres synspunkter. Av de tre distriktene vi har snakket med mener en siida at det ikke er nødvendig å fastsette et reintall for deres vinterbeiteområde ettersom det ikke er behov for å tilleggsføre flokken i normalår. I kriseåret 2020 måtte siidaen tilleggsføre, men ikke i normalår. Et annet distrikt påpeker at sommerbeite er det viktigste fordi man kan tilleggsføre rein i vinterbeiteområdene. Det siste distriktet mener at for mange rein på vinterbeite kan medføre et problem for distriktet dersom utøverne må flytte reinen for tidlig inn på sommerbeite. Dårlig vinterbeite kan med andre ord påvirke sommerbeiteressursene for de resterende siidaandelene i distriktet som har andre vinterbeiteområder. Dersom slike situasjoner oppstår, har myndighetene som regel informasjon om dette. Det må nemlig søkes om dispensasjon fra beitetider hos statsforvalteren for å unngå at tilskudd avkortes.

Den andre forklaringen på at det har vært vanskelig for næringen å finne løsninger på reintallet med utgangspunkt i det interne selvstyret i Finnmark, kan være historisk betinga. Næringen har sin måte å gjøre ting på og dette har røtter fra før lovene kom. Ifølge reindrifftsstyret kan loven i enkelte tilfeller kollidere med sedvane. I intervju med utøvere har vi ikke undersøkt i hvilken grad loven kolliderer med samisk tradisjon eller sedvane, men registrerer at kulturelle hensyn er viktig. En respondent mener at den samiske reindrifftskulturen holder på å dø ut, en annen mener at en fremover bør styrke det samiske fagspråket og to respondenter viser til at reindriften har en tradisjon for å komme til enighet.

Det er interessant at næringen selv mener at de har en tradisjon for å komme til enighet, samtidig som reindrifftsstyret peker på at det er dårlig samarbeid i enkelte områder og nærmest en kultur for å sette hardt mot hardt. Intervju med næringen har ikke gjort det mulig for oss å avdekke hvorfor synspunktene om samarbeid i næringen er ulik mellom næring og forvaltning. Trolig er det flere forhold som har påvirket dette, bl.a. uavklarte beitegrenser i Finnmark når loven tredde i kraft, korte tidsfrister når reduksjonen skulle gjennomføres og rasjonelle tilpasninger.

Å etablere og opprettholde selvstyre krever klart definerte bruksrettigheter, dvs. at tilgangen til ressursen er klart avgrenset. Ifølge en partssammensatt arbeidsgruppe var ikke dette på plass når reindrifftsloven trådte i kraft (Landbruksdirektoratet, 2016). Siidaens beiterettigheter på Finnmarksvidda var ikke avklart og dette innebærer at grunnlaget for arbeidet med bruksreglene, dvs. hvem som hadde rett til å være hvor med reinflokken, var uavklart. Dette i kombinasjon med rasjonelle tilpasninger og en konkurransepreget reindriftsnæring svekket trolig utgangspunktet for det interne selvstyret.

Øvre reintall i Finnmark ble fastsatt per 1. januar 2012 og etter dette fikk næringen kort tid til å utarbeide reduksjonsplan på eget initiativ. Sommeren 2012 varslet reindrifftsstyret

---

<sup>7</sup> I Vest-Finnmark reinbeiteområde velges representantene til distriktsstyret for vinterbeitedistriktene fra sommerbeitedistriktene (Østre og Vestre sone) eller fra siidaene på høstbeitene (Midtre sone), se Landbruksdirektoratet (2016).

siidaene/distriktene om vedtak og om frist for utarbeidelse av reduksjonsplan. Fristene ble fastsatt til høsten 2012. Dette innebærer at siidaene/distriktene fikk noen måneder til å utforme reduksjonsplaner på eget initiativ. Få siidaer/distrikter i Finnmark utarbeidet slike planer innen fristen, og reindrifststyret forhåndsvarslet høsten 2012 siidaandelene om vedtak om forholdsmessig reduksjon. Disse varslene skulle igjen følges opp med vedtak om pålegg om forholdsmessig reduksjon i reindrifststyrets møte den 7. februar 2013<sup>8</sup>. I løpet av 2013 vedtok reindrifststyret frister for pålegg om forholdsmessig reduksjon av reintallet for totalt 231 siidaandeler i Finnmark (dvs. 62 prosent). Fristen for å gjennomføre forholdsmessig reduksjon varierte med ett til tre år etter hvor mange dyr siidaene/distriktene skulle redusere.

Tilsynelatende fikk næringen kort tid fra varsel om frist for utarbeidelse av reduksjonsplan (sommeren 2012) til forhåndsvarsel om vedtak om forholdsmessig reduksjon (høsten 2012). Likevel er det viktig å presisere at reindrifstloven tredde i kraft i 2007 og at det var kjent at reintallet i Finnmark måtte ned. Det var likevel ikke kjent hvor mye reintallet måtte reduseres med, før øvre reintall var fastsatt (per 1. januar 2012). For å beregne om siidaer/distrikt oversteg fastsatt reintall, tok reindrifststyret utgangspunkt i reintallet per 31. mars 2012 og beregningene viste at reintallet i Finnmark skulle reduseres med 42 000 dyr.

Reintallsreduksjonen et eksempel på allmenningens tragedie. Den samiske reindrifsnæringen har bruksrett til en fellesressurs (årstidsbeiter), men så lenge enkelte brukere av beitet handler til sitt eget beste og øker reintallet, vil dette gå utover fellesressursen. For å unngå dette må næringen reguleres og dette la reindrifstloven grunnlaget for. Reindrifstloven la likevel ikke opp til at strategisk posisjonering skulle få følger for reindrifstutøvere og slik sett manglet det insentiver for å handle i fellesskapets beste. Ettersom det var kjent at forholdsmessig reduksjon ville skje om næringen ikke kom til enighet, siden Lovutvalget i 2001 foreslo dette som virkemiddel for å redusere reintallet, manglet det med andre ord insentiver til å komme til enighet. Reindrifstutøvere som ønsket et høyere reintall, eller å beholde et gitt reintall, kunne bare få til dette om de også økte reintallet, gitt at utfallet ville bli forholdsmessig reduksjon. Å øke reintallet var derfor en rasjonell tilpasning for reindrifstutøverne.

Utgangspunktet for selvstyre i reindriften i Finnmark er trolig preget av at reintallet skulle ned. Reintallet skulle i utgangspunktet vurderes ut fra fastsatte kriterier for at et gitt reintall var økologisk bærekraftig. Dette innebærer at det interne selvstyret i stor grad var relatert til å finne samarbeidsløsninger om reintallet innenfor en gitt skranke (det øvre reintallet). Når det var kjent at uenighet ville føre til forholdsmessig reduksjon i kombinasjon med uavklarte beiterettigheter i enkelte områder (Vest-Finnmark), svekket dette trolig muligheten til å komme til enighet i næringen. I Finnmark kan vi med andre ord i liten grad se at selvstyret i forhold til reintallet er økt.

---

<sup>8</sup> I dette møte utsatte reindrifststyret sakene ettersom de ønsket å vente til økonomiske virkemidler var på plass for dem som måtte eller ønsket å avvike reindriften. Da grep departementet inn og viste til at vurderinger om bruk av økonomiske virkemidler var et politisk virkemiddel. Reindrifststyret pliktet å fatte vedtak i sakene og ble pålagt av departementet å fatte vedtak om forholdsmessig reduksjon.



*Reinflokk i oppsamlingshegn for kalvemerking (foto: Håkon Sund/ NIBIO).*

Spørsmålet er så hva en skal gjøre for å øke det interne selvstyret. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har opplyst at de ser et behov for mer veiledning og kunnskap rundt internt selvstyre. På bakgrunn av dette ønsket de å arrangere en selvstyrekonferanse, men denne ble utsatt på ubestemt tid på grunn av korona-pandemien. Utover dette bør trolig regler relatert til reintallsreduksjon vurderes på ny. Spørsmål som bør vurderes er hvorvidt forholdsmessig reduksjon er det beste virkemiddelet og eventuelt hvilket år som bør legges til grunn for reduksjonen. Et øvre reintall og stadige reduksjonsprosesser fører fort til at reintallet blir en kvoteordning, se del 3.4.

### 3.4 Utilsiktede effekter av reduksjonsprosessen

Reintallsreduksjonsprosessen har trolig både hatt positive og negative effekter for reindriften i Finnmark. Positive effekter er relatert til at konfliktnivået kan ha gått ned som følge av at reintallet har gått ned. Videre ligger reintallet på et nivå som er mer økologisk bærekraftig, enn det som var tilfelle før reduksjonsprosessen satte i gang. Andre positive effekter er relatert til at reinen er i bedre hold og at kjøttkvalitet og kjøttpris har gått opp.

Effektene av reduksjonsprosessen har ikke bare vært positive. Selv om konfliktnivået trolig har gått ned i enkelte distrikt, er det ikke gitt at dette er tilfellet i alle distrikt. Ett av distriktene vi har snakket med har fastsatt et øvre reintall og utarbeidet og gjennomført reduksjonsplaner. Dette distriktet har opplevd uro og konflikter internt i etterkant av dette. Reindriftsloven legger opp til at næringen selv kan håndtere interne konflikter, gjerne med hjelp av rettsapparatet, og uten at myndighetene involverer seg. Interne konflikter oppleves likevel som svært ressurskrevende for distriktet, og kan fortrenge andre interne saker som distriktsstyret gjerne skulle ha jobbet med.

Konflikt mellom næring og forvaltning kan også oppstå i distrikter som berøres av utbygging. Nok areal er et viktig premiss for næringen ettersom næringen mister grunnlaget for det fastsatte reintallet dersom arealet går ned. For distriktene vi har snakket med oppleves arealsaker, eller utbyggingssaker, som krevende. Hyppig utskifting i distrikt- og siidastyret, og/eller at representantene ikke har nok

kunnskap om prosessene, innebærer at det er krevende å jobbe med arealsaker. For å redusere konfliktnivået i arealsaker, er det mulig for statsforvalteren å opprette en stilling som melder ifra til reindriften når det foreligger planer som vil berøre reindriftdistriktene. Dette har blant annet vært gjort i Nord-Trøndelag. Det er nå også opprettet tre arealkonsulenter i Finnmark over Reindriftsavtalen.<sup>9</sup> Arealkonsulentene skal bidra med veiledning om saksgangen i arealsaker, men har ikke plikt til å melde fra om utbyggingssaker i et gitt distrikt.

En annen mulig konsekvens av reintallsreduksjonen i Finnmark er at reintallet har blitt et «kvotesystem». Ett distrikt vi har snakket med påpeker at det har vært uro og krangel i alle distrikt som har vært gjennom forholdsmessig reduksjon og som har fått et kvotesystem. Respondenten mener at det er § 60 i reindriftsloven som legger grunnlaget for at reintallet har blitt et kvotesystem. Respondenten viser trolig til fjerde ledd i reindriftslovens § 60 som åpner for at det kan fastsettes et øvre reintall per siidaandel. Dersom reintallet overstiger det fastsatte reintallet i siidaen, kan så reduksjonen skje ned til nivået som er satt per siidaandel. Utover dette har også Statsforvalteren i Troms og Finnmark indikert at tilskuddenes utforming også kan påvirke reintallet, og at dette er noe som bør undersøkes nærmere.

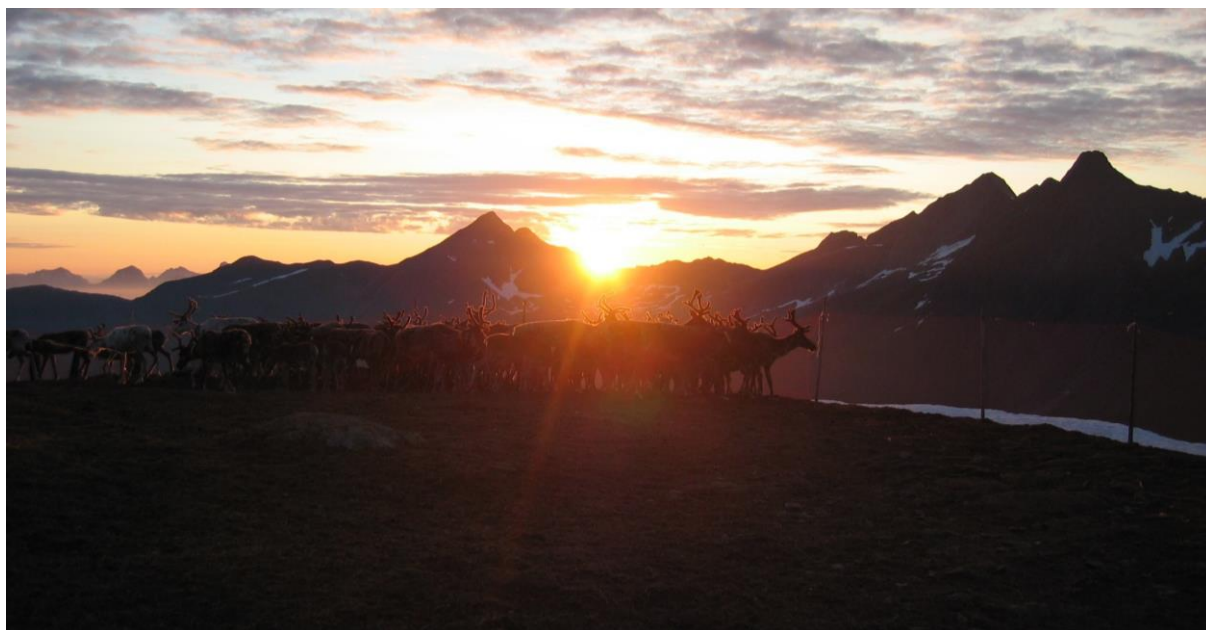
Det er et vilkår for å motta tilskudd at siidaens reintall per 31. mars i tilskuddsåret er i samsvar med øvre reintall fastsatt i godkjente bruksregler (§4 i forskrift om tilskudd til siidaandeler og reinlag). Selv om vilkåret ikke er oppfylt i siidaen, kan siidaandelsledere likevel motta tilskudd dersom de ikke oppfattes å ha bidratt til reintallsoverskridelsen. I bokstav f i §4 i tilskuddsforskriften heter det «siidaandelen ..... ikke har økt sitt reintall fra det reintall som siidaandelen hadde i året før siidaen overskred fastsatt øvre reintall». Det betyr at dersom to siidaandelsledere blir enige om en omfordeling av sine reintall, og en tredje siidaandel samtidig øker reintallet slik at siidaens øvre reintall blir overskredet, vil begge siidaandelene som (til sammen) har beholdt det tidligere reintallet, miste sine tilskudd pga. den tredje som har økt sitt reintall. Å avtale en intern omfordeling av reintall er altså blitt vanskeliggjort og blitt mer risikabelt.

Når det gjelder reintallet er det godt kjent at forholdsmessig reduksjon har ført til posisjonering i næringen. For å stoppe nye runder med reintallsøkning, såkalt posisjonering mellom siidaandeler og mellom siidaer etter endt forholdsmessig reduksjon, ble et femte og sjette ledd i reindriftsloven § 60 lagt til i 2016 (<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2016-06-17-70>). Endringen la opp til at Statsforvalteren for inntil fem år kan fatte vedtak om øvre reintall per siidaandel der det alt er foretatt forholdsmessig reduksjon og der reintallet overstiger fastsatt øvre reintall med minst 5 prosent, se forskrift om fastsettelse av øvre reintall per siidaandel (<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-07-01-856>). I slike tilfeller skal reintallet for en siidaandel fastsettes til det reintallet andelen hadde året før reintallet oversteg fastsatt nivå. Denne lovendringen hindrer trolig det meste av strategisk posisjonering for siidaer/distrikter som alt har vært gjennom forholdsmessig reduksjon, men setter også et tak for reintallet i siidaandeler som blir omfattet av dette. Her er det likevel viktig å presisere at loven legger opp til at næringen selv kan velge en annen fordeling enn det reintallet statsforvalteren fastsetter. Ifølge et notat fra Landbruks- og matdepartementet (2015) må en fastsettelse av øvre reintall per siidaandel etter reintallstilpasningen er gjennomført skje ved at bruksreglene for distriktet endres eller revideres. Videre spesifiseres det at det kreves et simpelt flertall (over 1/2 av stemmene) for å fastsette et øvre (og likt) reintall per siidaandel, og det kreves enighet for å fastsette et ulikt reintall per siidaandel. Det vil med andre ord være enklere å fastsette et likt øvre reintall per siidaandel, enn et ulikt. Bakgrunnen for hvorfor det stilles ulike flertallskrav for likt og ulikt reintall per siidaandel i distrikt som har gjennomført reintallstilpasning er ikke kjent. Vi har heller ikke undersøkt med Statsforvalteren i Troms og Finnmark i hvilken grad distrikt har fastsatt et likt eller ulikt reintall per siidaandel. Siidaandeler med

---

<sup>9</sup> Stillingene er nylig lyst ut med søknadsfrist 14.11.2021, url: <https://arbeidsplassen.nav.no/stillinger/stilling/95126308-477a-498a-8b47-c2fa436e024d>. Nedlastet: 02.11.2021

få rein vil uansett komme bedre ut av en reduksjonsprosess dersom det fastsettes et likt øvre reintall per siidaandel, enn dersom reduksjonen skjer forholdsmessig. Det vil også være lettere for siidaandeler med få rein å øke reintallet med et likt øvre reintall per siidaandel, men dette vil gå på bekostning av siidaandelen(e) som har flest rein.



*Reinflokk i solnedgang (foto: Håkon Sund/NIBIO).*

Forholdsmessig reduksjon kan være krevende for utøvere som har reindrift som hovedinntektskilde, men også for siidaandeler med få rein. Ifølge reindrifststyret finnes det eksempler på reindrifstøvere som er tvunget ut av næringen. Reindrifststyret har spilt inn til Stortinget og til departementet at det også bør være en bunnplanke i loven som legger opp til at ingen skal redusere lenger ned enn til 50 rein. Slik loven er utformet i dag finnes det et minimumskrav for antall rein, se § 16 i reindrifstloven. Dersom en siidaandel eller en sideordnet rekrutteringsandel har et reintall på under 50 i fem år, må den avvikles som siidaandel. Forholdsmessig reduksjon tar ikke hensyn til minimumskravet for rein.

Utover en bunnplanke for antall rein, mener reindrifststyret at de i større grad bør ha mulighet til å foreta skjønnsmessige vurderinger i stedet for forholdsmessig reduksjon. Bakgrunnen for dette er at forholdsmessig reduksjon anses å være et dårlig verktøy til å oppnå rettferdighet. Vi har ikke vurdert alternativer til forholdsmessig reduksjon i denne evalueringen, som f.eks. å stille krav til aktiv deltakelse i driften eller eventuelt at distriktet i større grad skal få mulighet til å velge hvilke reindrifstøvere som overtar en siidaandel eller ikke når en siidaandelsinnehaver ønsker å gi seg (kan bidra til økt selvstyre). Selv om vi ikke har vurdert alternativer til forholdsmessig reduksjon, ser vi at slik reintallsreduksjonen ble gjennomført var forholdsmessighet et lite egnet verktøy til å oppnå økt selvstyre og enighet i næringen, se del 3.3.

Det er siidaandelsinnehaver som melder reintallet i melding om reindrift. Flere reindrifstøvere kan være tilknyttet en siidaandel. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har de siste par årene sett en økning i antall saker der reineiere ikke er tilknyttet en siidaandel. Økningen i disse sakene må trolig ses i lys av en praksisendring. Tidligere satte Statsforvalteren i Troms og Finnmark krav til at en siidaandelsinnehaver skulle ta med en eller flere reineiere, men dette kravet settes ikke lenger. I henhold til § 10 i reindrifstloven er det ansvarlig leder av siidaandelen som bestemmer hvem som får eie rein i andelen og vedkommendes reintall. Vi kan ikke se at loven regulerer hvor lenge

vedkommende skal være en del av siidaandelen, og dette innebærer trolig at enkelte reindriftsutøvere kan bli presset ut av næringen.

Reintallsreduksjonen og et økt fokus på reintallet kan ha ført til endringer i eierforhold innad i en storfamilie. Dette har vi ikke dekket i intervjuene eller hatt mulighet til å undersøke direkte. Basert på tall fra totalregnskapet i reindriften har vi kunnet undersøke i hvilken grad reintallsreduksjonen har påvirket kjønns- og aldersfordelingen i reindriften. I 2020 eier kvinnelige reineiere 26 prosent av reinen. I 2010 (og i 2019) eide kvinner 25 prosent av reinen. Kjønnsfordelingen kan gjerne si noe om likestillingen i reindriften, mens aldersfordelingen kan indikere hvorvidt det forekommer nyetableringer i reindriften.

Når det gjelder aldersfordelingen, har vi sett spesielt på andelen siida-andelsinnehavere som er under 30 år i 2010 og i 2020. I Karasjok og Vest-Finnmark er andelen siida-andelsinnehavere under 30 år økt i perioden fra 2010 til 2020, og hhv. fra 12 til 18 % og 13 til 17 prosent. I Polmak/Varanger har andelen siida-andelsinnehavere under 30 år gått ned fra 14 til 11 prosent. Basert på dette grunnlaget er det lite som taler for at reintallsreduksjonen har ført til at nye utøvere ikke får ta del i reindriften. Det er likevel viktig å presisere at vi ikke har undersøkt andelen nyrekrutterte i reindriften direkte.

Fordelingen av siida-andelsinnehavere etter kjønn og andeler som er eid i fellesskap av ektefeller eller samboere, kan si noe om likestillingen i reindriften. Fra 2010 til 2020 har andelen kvinner som er siida-andelsinnehavere gått ned fra 18 prosent til 16 prosent i Polmak/Varanger og fra 15 prosent til 14 prosent i Karasjok. I Vest-Finnmark har kvinneandelen økt fra 7 prosent til 11 prosent i samme periode. Ektefeller og samboere har også mulighet til å drive en siidaandel i fellesskap og andelen siidaandeler som drives i fellesskap har gått ned i alle reinbeiteområder i Finnmark fra 2010 til 2020. Nedgangen har vært størst i Vest-Finnmark, fra 37 prosent i 2010 til 24 prosent i 2020, mens for Polmak/Varanger og Karasjok har nedgangen vært fra hhv. 20 til 16 prosent og 21 til 20 prosent, i samme periode.

Økonomiske støtteordninger i reindriften kan søke å stimulere til nyetableringer og likestilling i reindriften. Det gis blant annet direkte tilskudd gjennom særskilt driftstilskudd til ungdom under 30 år, til kvinner med egen siidaandel (fra og med 2020), etableringstilskudd, og ektefelle- og samboertillegg. Frem til 2014 ble det også gitt tilskudd til innløsning av siidaandeler. Ordningen ble avvirket med bakgrunn i ny reindriftslov og at distriktene hadde fått behandlet sine bruksregler av styringsorganene. Slike tilskudd kan bidra til å stimulere til nyetableringer/generasjonsskifte og likestilling i reindriften og bidrar trolig til å begrense de eventuelle negative effektene som følge av reintallsreduksjonen.



*Rein på vei mot høstsamling (foto: Svein Morten Eilertsen/NIBIO).*

## 4 Evaluering av effektene fra reintallsreduksjonsprosessen

### 4.1 Vurdering av måloppnåelse, selvstyre og utilsiktede effekter av reintallstilpasningen

Vårt oppdrag er å evaluere reintallsreduksjonsprosessen, spesifikt å vurdere 1) hvorvidt formålet med reintallstilpasningen er oppnådd, 2) hvordan reindriftens selvstyre har fungert opp mot en tilpasning av reintallet, 3) i hvilken grad reindriften har brukt muligheten til økt selvstyre som ligger i reindriftsloven og 4) utilsiktede effekter som reduksjonsprosessen har hatt for reindriftnæringen. Våre betraktninger er beskrevet under.

#### Vurdering av om formålet med reintallstilpasningen er oppnådd

Formålet med reintallsreduksjonen var å oppnå et bærekraftig reintall for reindriftnæringen som sikrer beitegrunnlaget for framtidige generasjoner. Reintallet i Finnmark er totalt sett redusert med over 40 000 dyr eller 22 prosent fra 2012 til 2020, i henhold til måltallene som ble satt. Reduksjonen skjedde i hovedsak tidlig i denne perioden og reintallet har ligget stabilt rundt det fastsatte antallet for Finnmark på drøye 146 000 dyr de senere år.

Selv om målene hovedsakelig er nådd totalt sett, viser normtallene at det fremdeles er utfordringer med reintallstilpasningen i enkelte områder. Kautokeino midtre og vestre sone har størst utfordringer, men også Kautokeino østre sone og Karasjok vestre sone har liten klaring til de nedre normtallene, og ligger tidvis under disse. Gjennomsnittlige områderesultater skjuler betydelige forskjeller også innad i områdene. Ressursregnskapet viser flere detaljer om dette.

Noen områder har gode slaktevekter og produksjonsresultater og kan ha rom for et høyere reintall. Vårt inntrykk er at det er muligheter for økt reintall distriktsstyrene ser etter, og som er det som i noen tilfeller kan gi motivasjon til reelt å sette bruksregler og reintall på sakskartet. Samtidig oppleves terskelen for å få til en endring som høy, med krav til kompetanse, dokumentasjon og mange normer der en helst bør ligge klart over grensene på alle for å ha en god sjanse.

Beitegrunnlagsvurderingene viser at mengden lav fortsatt ikke er på samme nivåer som før perioden med forhøyet reintall. Reintallet er fremdeles høyere enn på 1990-tallet. Det er for tidlig å konkludere om reintallet nå er på et nivå som gjør at lavmatten blir gjenoppbygget og dermed på et bærekraftig og økologisk nivå. Det kan ta flere år og kanskje tiår. Noen tror reintallet i en periode må reduseres ytterligere for å få gjenoppbygd en lavmatte. Det er viktig at lavutviklingen fortsatt overvåkes.

#### Vurdering av hvordan reindriften selvstyre har fungert opp mot en tilpasning av reintallet

Utgangspunktet for måltallene som ble satt var kriteriene som var utarbeidet av en partssammensatt gruppe. Dette innebærer at øvre reintall i stor grad ble bestemt ut fra kriteriene for økologisk bærekraft, uavhengig av om siidaen fastsatte reintallet selv eller om forvaltningen fastsatte dette. Selvstyret til reindriften hadde derfor liten reell innflytelse på selve reintallet, men har i større grad vært rettet mot å finne samarbeidsløsninger innad i siidaen med sikte på å nå, og deretter overholde, det fastsatte øvre reintall. Dette har ikke alle distrikt i Finnmark lyktes med og flere siidaer har gjennomgått forholdsmessig reduksjon. Vi kan derfor ikke si at reindriften selvstyre har fungert spesielt godt opp mot en tilpasning av reintallet.



### Evalueringen skal vurdere i hvilken grad reindriften har brukt muligheten til økt selvstyre som ligger i reindriftsloven

Vi ser at utgangspunktet for å benytte seg av mulighetene til selvstyre i reindriften i Finnmark trolig er preget av at reintallet skulle ned. Det var kjent i næringen at reintallet skulle ned, og at uenighet ville føre til forholdsmessig reduksjon. Dette svekket trolig forutsetningene for det interne selvstyret. Vi kan med andre ord i liten grad se at selvstyret når det gjelder reintallet er benyttet i Finnmark, og ser et behov for veiledning om hvilke muligheter som ligger i selvstyret i reindriften.

### Evalueringen skal se på utilsiktede effekter reduksjonsprosessen har hatt for reindriftnæringen

En utilsiktet effekt av reintallsreduksjonen er relatert til at det var kjent at uenighet ville føre til forholdsmessig reduksjon, noe som igjen la grunnlag for strategisk atferd i form av posisjonering. Det er vår vurdering at reindriftsloven ikke fanget opp slik strategisk atferd tidlig nok. I senere år har det skjedd tilpasninger i loven og i forskrift som søker å hindre posisjonering. Slike tilpasninger kan igjen få utilsiktede effekter.

Forholdsmessig reduksjon har også vært en krevende prosess i Finnmark, og spesielt for siidaandelsinnehavere med få rein. Reindriftsloven legger opp til et minimumskrav på 50 rein i en femårsperiode og forholdsmessig reduksjon uten bruk av en nedre grense (bunnplanke) tar ikke hensyn til dette. Det innebærer at enkelte siidaandelsinnehavere kan ha blitt presset ut av næringen. Som et alternativ til bruk av en nedre bunnplanke, kan det vurderes om forholdsmessig reduksjon bør kombineres med at det settes et nedre reintall per siidaandel. Den pålagte reduksjonen fordeles da forholdsmessig etter hvor mange dyr hver siida har ut over det fastsatte nedre reintallet. Dette vil sikre at ingen andeler ender opp med færre dyr enn det fastsatte, nedre reintallet. Det kan i tillegg styrke selvstyret om reindriften selv gis anledning til å fastsette minstetallet, så lenge dette settes over et forskriftsfestet absolutt minimum. Når de minste utøverne er beskyttet kan det også tenkes at det blir lettere å ta i bruk selvstyremulighetene for å finne mer fleksible løsninger enn ren forholdstallsreduksjon av det overskytende dyretallet.

Vi ser derfor at det er et behov for å vurdere om forholdsmessig reduksjon er et egnet middel i forbindelse med reduksjonsprosesser.

Vi har i kapittel 3.4 påpekt at næringen etter at Statsforvalteren har låst reintallet for fem år, selv kan velge en annen fordeling av reintallet mellom siidaandeler, og at det bare krever simpelt flertall for å få til en løsning med lik fordeling av reintallet mellom siidaandeler i siidaen. Et spørsmål er hvorfor lik fordeling av reintallet ikke er mer vanlig og at de som har høyere reintall på grunn av tidligere posisjonering ofte får lov å beholde denne fordelingen. Noe av forklaringen kan ligge i den tradisjonelle måten å fordele reintall på i næringa. Likhet har vært ett element i det som utøverne har oppfattet som en rettferdig fordeling av reintall, men det har også vært oppfattet som rettferdig å ta hensyn til at noen har hatt behov for større reintall enn andre og at noen utøvere er dyktigere enn andre, og at også det tilsier et ulikt reintall. I det med behov ligger at en yngre utøver har behov for å øke flokken sin blant annet fordi ansvar og forpliktelser i familien øker, mens det for en eldre utøver som nærmer seg avvikling kan være naturlig å redusere størrelsen på flokken. Låste reintall, av reindriftnæringen ofte oppfattet som en «kvoteordning» (se også s. 28) bryter altså med denne mer dynamiske måten å tenke på, og ikke alle er med på et prinsipp om at det skal være likt reintall.

Reintallsreduksjonen har ikke bare bidratt til negative effekter. Trolig har færre rein dempet konfliktnivået i næringen knyttet til beiteressursene. Dette har igjen bidratt til at reinen er i bedre hold og at kjøttkvalitet og -pris har gått opp. Vi ser likevel at et økt fokus på reintallet kan ha bidratt til å øke konfliktnivået i næringen, og dette gjelder spesielt for arealsaker. Areal danner grunnlaget for det fastsatte reintallet og utbygging som rammer et distrikt får dermed konsekvenser for reindriften. Det kan være krevende for næringen å følge opp slike saker og det er positivt for næringen at det nå er opprettet tre arealkonsulenter for reindriften over reindriftsavtalen.



*Det er hektisk under arbeidet med reinen i skillegjerdet (foto: Svein Morten Eilertsen/NIBIO).*

### Andre betraktninger

De fleste i næringen var enige i at reintallet var for høyt i deler av Finnmark før reintallstilpasningen ble gjennomført. En representant for forvaltningen vurderer at tilliten både til yrkesbrødre og forvaltning ble brutt ned parallelt med ressursgrunnlaget i den perioden usikkerheten om kommende regler var betydelig, mange posisjonerte seg og reintallet økte. Når reglene var på plass var det bare sommerbeitene som ble vektlagt, og tilliten til systemet ble ytterligere svekket for dem som erfarte at vinterbeitene var mest utfordrende. Næringen kunne nok selv bidratt mer i prosessen med å tilpasse reintallet, men reduksjonskravet ble i mange tilfeller for stort over en kort periode. Dette er bakgrunnen for at næringen ønsket en mer stegvis prosess der en samtidig bygde opp tillit. Utøverne hadde behov for å se at alle bidro, og at det fikk konsekvenser for dem som ikke var lojale mot beslutningene før en tok et nytt reduksjonssteg.

Lite har skjedd med øvre reintall og bruksreglene etter at disse ble fastsatt. De fleste siidaer har fremdeles første generasjons bruksregler nå snart 10 år etter at de ble fastsatt. Det virker som bruksreglene sjelden er levende dokumenter som snakkes om og der justeringer jevnlig blir vurdert. Bruksreglene er kommet på plass etter påtrykk og plikt. Det er vanlig at utøverne har vonde prosesser bak seg der et flertall har måttet redusere reinflokken betydelig, og som følger av det føler at

inntektsmulighetene og kanskje stolthet som næringsutøver er redusert. Noen har vært lojale i forkant av reduksjonen, og så fått forholdsmessig reduksjon. Andre har økt reintallet i forkant av en ventet forholdsmessig reduksjon og kommet godt ut. Slikt skaper lett vondt blod innen områder og innen og mellom siidaer, og gjør det vanskelig å invitere til nye runder med diskusjon om reintall. Når kulturen i tillegg er at en ikke skal snakke om andres reintall, er effekten åpenbart at motivasjonen for å justere på bruksregler og reintallsfordeling innad i næringa i de fleste tilfeller liten.

År for år er det press på reinens beiteområder, og reinen er ofte følsom for ny infrastruktur og utbygginger slik at dyrene i liten grad beiter nær vindmøller og trafikkerte områder. Slike utfordringer kan også gjelde populære turområder der mange turgåere har selskap av hunder. Effektene av menneskeskapt utbygging på beitearealene innen samisk reindrift godt dokumentert og entydig negative (eks. Tyler m.fl. 2021). Tendensen er at beiteområdene totalt sett reduseres noe hvert år. Det tilsier et behov for å vurdere å redusere reintallet noe i takt med endringene. Areal sakene er noe næringen kan stå sammen om, der reieneierne i stor grad kjemper en felles kamp for å bevare beiteområdene for reinen. Mye vanskeligere er det å få til gode prosesser der reieneiere skal kjempe om knappe ressurser i dragkamp mot andre reieneiere. Slike saker har nok lettere for å bli skjøvet på eller ikke tatt opp i hele tatt fordi forventet utfall kan være mer «vondt blod» og egentlig små reelle forbedringer. Også klimaendringer kan føre til endringer i beitegrunnlaget og arealbruk over tid. Se grundig gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget om effekter av klimaendringer og arealinngrep for reindriften i Hansen m.fl. (2021).

## 4.2 Mulige løsninger for styrket selvstyre og mindre konflikter mht. reintallstilpasningen

Vår gjennomgang av dokumenter og publikasjoner samt intervjuer med reindriftnæringen og forvaltningen om reintallstilpasningen, har tydeliggjort et konfliktbilde med posisjonering, «kvoteordning», uenigheter innad i reindriftnæringen, redusert tillit til forvaltningen og svekket selvstyre i tilknytning til fastsettelse av øvre reintall og selve reintallsreduksjonsprosessen.

Vi vil særlig peke på fem punkter som muligens kan bidra til å redusere konfliktbildet. Disse punktene er belyst nærmere under:

1. Beitegrensene må avklares
2. Reindriftsloven bør bli tydeligere på hvilket beitegrunnlag som skal legges til grunn for beregning av øvre reintall
3. Åpenhet om reintall
4. Kravet om forholdsmessig reintallsreduksjon bør revurderes
5. Bedre inkludering og medforvaltning

### 1. Beitegrensene må avklares

Uavklarte beitegrenser har ført til et høyt konfliktnivå innad i deler av reindriften (eks. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/vil-ta-beitekonfliktene-pa-finnmarksvidda-til-retten-1.12820717>). Konflikter i reindriftnæringen har gjerne sammenheng med siidaens samlede reintall (Utsi 2012), og uenighet mellom siidaene om grensen vil være større der flokkene har mye rein enn mellom siidaer der reintall er tilpasset egne beiteareal.

Landbruksdirektoratet (2016) sin rapport om utfordringer for selvstyre i reindriften framstår kravene i bruksreglene spesielt uklare mht. forhold som er knyttet til vinterbeiteområdene, reintall og særskilte rettigheter. Landbruksdirektoratet (2016) mener dette har sammenheng med at rettighetsspørsmålene

i all hovedsak er avklart på sommerbeitene, mens på vinterbeitene er dette uavklart. Det er foreslått at jordskifteretten gis kompetanse til å foreta rettsutgreiing og grensefastsetting av hvilke rettigheter som foreligger mellom siidaer (Landbruks- og matdepartementet 2016). Vi er av den oppfatning at uavklarte beitegrenser gir grobunn for konflikter innad i reindriftnæringen og har bidratt til å forsinke utarbeidingen av bruksregler, reintall og dermed reintallsreduksjonsprosessen. Det vil være en stor fordel for prosessen videre om jordskifteretten gis kompetanse til å foreta rettsutgreiing og grensefastsetting av hvilke rettigheter som foreligger mellom siidaer. Dette krever endringer i reindriftsloven og jordskifteloven.

Beitegrensene må avklares for at reindriftsloven skal kunne brukes slik som den er ment. Det er problematisk at reindriftsloven og reduksjonen ble gjennomført før beiteressursene var avklart. Det har trolig svekket selvstyre og tilliten på alle nivå.

## 2. Reindriftsloven bør bli tydeligere på hvilket beitegrunnlag som skal legges til grunn

I Reindriftslovens § 60 om reintall står det: «I bruksreglene, jf. § 57 skal det fastsettes et øvre reintall for den enkelte sommersiida. Reintallet skal fastsettes ut fra det beitegrunnlag som siidaen disponerer..... Der det er påkrevet for å få en forsvarlig bruk av vinterbeitene, kan det også fastsettes et reintall for de forskjellige vintersiidaene». Tilleggsføring er av enkelte blitt et mer brukt tiltak i områder hvor vinterbeitene er marginale og dette kan bidra til å opprettholde et reintall som er høyere enn det disse beiteene gir grunnlag for. Vintersiidaer med lavt reintall eller et reintall som er godt tilpasset beitearealet kan eksempelvis også tape beiteområder til nabosiidaer som har et høyt reintall (fastsatt på grunnlag av beitekapasiteten i sommersiidaen).

Eira (2014) påpekte at reindriftsloven framtrer som noe uklar angående hvilket beitegrunnlag som skal legges til grunn for fastsetting av øvre reintall. Ordlyden kan forstås slik at det er sommerbeitene som skal danne grunnlaget for beregningen. Imidlertid er ikke begrepet «siida» nødvendigvis knyttet til et konkret område, med viser heller til arbeidsfellesskapet (oftest bestående av flere familier i slekt med hverandre). Dersom man benytter denne definisjonen av siida, foreslo Eira (2014) at det øvre reintallet bør baseres på summen av beiteressursene i samtlige i årstidsbeiter. Videre mente hun at uklarhetene i reindriftsloven også har bidratt til at reintallsreduksjonsprosessen har dratt ut i tid. Å komme til enighet om reduksjon er vanskeligst for de største siidaene der flest siidaandeler er med. Det er flere vintersiidaer enn sommersiidaer, og i mange tilfeller færre forhandlingsparter som må komme til enighet i vintersiidaene. Dette er også et argument for å legge større vekt på de andre årstidsbeitene. I et økologisk bærekraftig perspektiv, vil det kanskje være mest relevant å benytte det årstidsbeitet som har lavest beitekapasitet (dvs. det som er «flaskehalsen») for å beregne øvre reintall, dersom dette er mulig.

## 3. Åpenhet om reintall

I kapittel 3.2 er det beskrevet hvorfor den samiske reindriften ikke har tradisjon for å snakke åpent om reintallene og at selv om både myndighetene og reindriften var enige om at reintallene skulle ned, har de vært uenige om fremgangsmåten.

Angell Steffensen (2017) mener at på tross av at samiske tradisjoner har en sterk tilknytning til kulturutøvelsen, må det legges vekt på at også reindriften har vært gjenstand for modernisering i takt med samfunnet. Med dette følger offentlige krav og pålegg som enhver næring må innrette seg etter. Ifølge Angell Steffensen (2017) vil det å gjøre reintallene offentlig for reindriftsutøverne i næringen «skape en intern kontroll slik at posisjonering blant utøverne blir vanskeliggjort. Dette vil kunne bidra til å fremme den enkeltes ansvar overfor reindriftsamfunnet og samtidig gi utøverne en ekstra oppfordring til å overholde reintallsfastsettelsen. En offentliggjøring av reintallene internt i reindriften vil kunne bidra til at nødvendige reduksjoner overholdes på en rettferdig måte ovenfor alle i næringen». Angell Steffensen (2017) påpeker videre at åpenhet rundt reintallene gir mer selvjustis innad i næringen og vil gjøre posisjonering vanskeligere. Dette legger også til rette for at selvstyret i

reindriften kan fungere bedre. Endringene i reindrifftslovens § 18, tredje ledd, tredje punktum (<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2019-06-21-62>) som sier at departementet i egen forskrift skal gi nærmere bestemmelser om at siidaandelens reintall skal være tilgjengelig for utøverne i siidaandelen, i siidaen eller i reinbeitedistriktet, og på hvilken måte dette skal skje, støtter denne argumentasjonen.

En slik prosess krever imidlertid også tillitt mellom næringsutøvere og mellom næringsutøvere og forvaltning, jf. punkt. 5 under. Uten det kan påtvunget åpenhet kanskje virke mot sin hensikt, dvs. ikke bidra til å styrke det interne selvstyret.

#### 4. Kravet om forholdsmessig reintallsreduksjon bør revurderes

To svært uheldige følger av forholdsmessig reintallsreduksjon er posisjonering og at små siidaandeler over tid kan risikere å måtte avvikle (< 50 rein i fem år på rad, jf. § 16 i reindrifftsloven). Vi har derfor foreslått at kravet om forholdsmessig reduksjon bør revurderes. Reindrifftsstyret har spilt inn til Stortinget og til departementet at det bør være en bunnplanke i loven som legger opp til at ingen skal redusere lenger ned enn til 50 rein. Forslaget med en bunnplanke var luftet allerede i 2001 (NOU 2001: 35). På denne måten vil de minste siidaandelene bli skjermet for en forholdsmessig reduksjon og dermed ha et reintall som sikrer utøverne et fortsatt økonomisk utbytte av drifta. Et alternativ til en slik bunnplanke, kan være at det settes et minstetall, se kapittel 4.1 over.

En lovendring som skjermer hver siidaandel ved å sette en bunnplanke eller et minstetall, vil i større grad enn dagens bestemmelse være forenelig med kravet om retten til kulturutøvelse, etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 27 ([https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL\\_6#KAPITTEL\\_6](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_6#KAPITTEL_6)). Når de minste utøverne er beskyttet kan det også tenkes at det blir lettere å ta i bruk selvstyremulighetene for å finne mer fleksible løsninger enn ren forholdstallsreduksjon av det overskytende dyretallet.

#### 5. Bedre inkludering og medforvaltning

Det siste punktet, og kanskje også det viktigste, går på bedre inkludering og medforvaltning av reindriftnæringen i slike vanskelige prosesser. For at bruksreglene skal være holdbare og effektive over tid er det avgjørende at reineierne og siidaene, men også forvaltningen, oppfatter distriktsstyrets arbeid som legitimt. Både Landbruksdirektoratet (2016) og Sametinget (2016) mente det var viktig å investere i prosesser med dialog og gjensidig respekt for hverandres meninger. Sametinget (2016) poengterte at det måtte avsettes ressurser til å utvikle stabile og langsiktige løsninger på reintallsproblematikken, som er forankret og har legitimitet i reindriftnæringen og det samiske samfunnet. Eksempelvis er reintall i den reindrifts-samiske forståelsen noe som er i kontinuerlig endring. Reineierne vurderer kontinuerlig beitenes bæreevne og har flere forskjellige strategier for å justere beitetrykket deretter. Sametinget mener derfor det er behov for å se på alternative måter for ressursforvaltning for reindriftnæringen, med rom for et variasjonsspenn i reintallet. Ved beregning av beitenes bæreevne må reindriftsutøvernes tradisjonelle kunnskap om rein og beiter vektlegges. Turi (2017) hevder likeledes at det er manglende inkludering av medforvaltning og tradisjonskunnskap som har gjort prosessen med reintallstilpasningen utfordrende. Den offentlige (lokale) forvaltningen bygger på distriktsstyret og bruksreglene, mens siidaen utgjør det lokale forvaltningsnivået i reindriften, hvor beiterettighetene, menneskegrunnlaget og flokkgrunnlaget til siidaen ligger. I 2014 ble den offentlige forvaltningen av reindriften omorganisert. Områdestyrene ble avvirket og oppgavene overført til Fylkesmannen (nå Statsforvalteren). Der reindriften tidligere hadde selvstyre på det regionale nivået gjennom områdestyrene, er det i dag Statsforvalteren som følger opp den regionale reindriftsforvaltningen. Reindriften føler nå at de ikke har innflytelse på forvaltningens regionale nivå, selv om det er dette nivået som følger opp at siidaer opprettholder reintall og beitegrenser. Ifølge Turi (2017) har denne omorganiseringen bidratt til at den offentlige forvaltningen av reindriften er preget av økt «hierarki». Dette samsvarer godt med NIBIO sin evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften, som dokumenterte at omorganiseringen har medført utfordringer knyttet

til å opprettholde dialog med reindriftnæringen og å sikre medvirkning for reindriftnæringen i forvaltningsprosessene (Haugen m.fl. 2019).



*Rein på førjulssamling (foto: Svein Morten Eilertsen/NIBIO).*

# Litteratur

- Angell Steffensen, G. 2017. Forholdsmessig tvangsreduksjon av reintall. Masteroppgave ved UiT, Norges Arktiske universitet. 1-57.
- Eira, M. 2014. Reindrift i Finnmark – en studie av prosessen om reintallstilpasningen. Masteroppgave ved UiT, Norges Arktiske universitet. 1-126.
- Gaare, E. 1997. Hypothesis to explain lichen-rangifer dynamic relationships. *Rangifer* 17(1): 3-7.
- Hansen, I., Eilertsen, S.M., Kapfer, J., Wagner, G., Bjørn, T.-A., Smuk, S.R., Ystad, E. & Tenge, I. 2021. Kartlegging av forskning på reindriftoområdet – kunnskapsgrunnlag og forskningsbehov. NIBIO Rapport 7(187): 1-101.
- Haugen, F.-A., Tenge, I. & Strand, G.H. 2019. Evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften. NIBIO Rapport 5(42): 1-40.
- Inga, B. 2007. Reindeer (*Rangifer tarandus tarandus*) feeding on lichens and mushrooms: traditional ecological knowledge among sami reindeer herding in northern Sweden. *Rangifer* 27(2): 93-106.
- Johansen, B. Tømmervik, H. Bjerke, J. & Davids, C. 2019. Finnmarksvidda – kartlegging og overvåking av reinbeiter – status 2018. NORUT rapport 1/2019.
- Norsk Klimaservicesenter, 2021. Url: <https://klimaservicesenter.no/>
- Turi, O.-A. 2017. Reintallstilpasningen i Vest-Finnmark. Masteroppgave ved UiT, Norges Arktiske universitet. 1-97.
- Tyler, N.J.C., Hanssen-Bauer, Førland, E.J. & Nellemann, C. 2021. The Shrinking Resource Base of Pastoralism: Saami Reindeer Husbandry in a Climate of Change. *Frontiers in Sustainable Food Systems* 4: 585685.
- Tømmervik, H., Bjerke, J.W., Gaare, E., Johansen, B., & Thannheiser, D. 2012. Rapid recovery of recently overexploited winter grazing pastures for reindeer in northern Norway. *Fungal ecology* 5: 3-15.
- Utsi, N.M. 2012. Beiterettsgrenser i reindriften. Masteroppgave i rettsvitenskap, Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø, 1-100.
- Vistnes, I. & Nellemann, C. 2008. Reindeer winter grazing in alpine tundra: Impacts on ridge community composition in Norway. *Arctic, Antarctic and Alpine Research*, 40 (2008): 115-224.

## Offentlige dokumenter

- Reindrifststyret 2011. Grunnlagsdokument i Reindrifststyrets sak 12/11 (for reinbeitedistrikter i Vest-Finnmark).
- Landbruksdirektoratet 2016. Utfordringer for selvstyre i reindriftnæringen. Tiltak for å nå mål om bærekraftig reindrift. Rapport 7/2016. 1-119. Url: <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/8f66bed97751442ca0aba317fa2369ee/rappport-utfordringer-for-selvstyre-i-reindriftnaringen.pdf>
- Landbruksdirektoratet 2020. Ressursregnskapet for reindriftnæringen- Reindriftsåret 01. april 2019-31. mars 2020. Rapport nr. 43/2020, url: <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/rappporter/Ressursregnskapet%20for%20reindriftn%C3%A6ringen%202019-2020%2023.08.21.pdf> /attachment/inline/9bb7a200-3afa-4a56-af5d-

[d315a9223bf2:1227cd10325f55fa708f6a487f5f0fb4019f45a3/Ressursregnskapet%20for%2oreindriftsn%C3%A6ringen\\_2019-2020\\_23.08.21.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/ressursregnskapet/20for%2oreindriftsn%C3%A6ringen_2019-2020_23.08.21.pdf)

Landbruks- og matdepartementet 2008a. Kriterier/indikatorer på økologisk bærekraftig reintall.

Rapport fra arbeidsgruppe opprettet av Landbruks- og matdepartementet, 1-15. Url:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer\\_veiledere\\_rapporter/rapport\\_okologisk\\_reintallskriterier.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/rapport_okologisk_reintallskriterier.pdf)

Landbruks- og matdepartementet 2008b. Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall, 1-10. Url:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer\\_veiledere\\_rapporter/veiledere\\_fastsetting\\_okologisk\\_baerekraftig\\_reintall\\_des\\_2008.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/veiledere_fastsetting_okologisk_baerekraftig_reintall_des_2008.pdf)

Landbruks- og matdepartementet 2015. Reintallet etter at reintallstilpasningen er gjennomført. Notat fra Landbruks- og matdepartementet, Landbrukspolitisk avdeling, 07.07.2015.

Landbruks- og matdepartementet 2016. Jordskifterettens kompetanse knyttet til interne forhold i reindriften. Forslag til endringer i reindriftsloven og jordskifteloven som åpner for bruk av jordskifteretten på interne forhold i reindriften

(<https://www.regjeringen.no/contentassets/d23118ff478e4c65a636386e126d797c/jordskifterettens-s-kompetanse-knyttet-til-interne-forhold-i-reindriften.pdf>).

Meld. St. 32 (2016-2017). Reindrift – lang tradisjon – unike muligheter.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ffb8837d1f32425b962ceb23e5ccfc8e/no/pdfs/stm20162017003200odddpdfs.pdf>

NOU 2001:35. Forslag til endringer i reindriftsloven.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bbbc786f04474086baeac735f19cb6c4/no/pdfa/nou20012001003500odddpdfa.pdf>

Oskal, N. (2000). On nature and reindeer luck. Rangifer 20(2-3): 175-180. DOI:

<https://doi.org/10.7557/2.20.2-3.1511>

Ressursregnskapet og Totalregnskapet i reindriften:

<https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/statistikk-og-utviklingstrekk/reindrift>

Riksrevisjonen 2012. Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark. Dokument 3:14 (2011–2012).

Sametinget 2016. Sametingsmelding om reindrift, 1-49. Url:

<https://sametinget.no/naring/reindrift/sametingsmelding-om-reindrift/>

Prop. 189 S (2020–2021). Endringer i statsbudsjettet 2021 under Landbruks- og matdepartementet (Reindriftsavtalen 2021/2022). Url:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/3e9643c459bc4d849e4ee73ceac440c9/no/pdfs/prp202021018900odddpdfs.pdf>



# Vedlegg - Intervjuguide

## Informasjon om prosess:

Informasjonsskriv om prosjektet sendes ut, eller meddeles på telefon, i forkant av intervjuet og i invitasjonslenke til intervjuet. Før intervjuet gjennomføres gis en kort introduksjon om prosjektet.

Mulige respondenter avklares med Landbruksdirektoratet:

- Statsforvalteren (Finnmark og Troms):
- Reindrifststyret (en representant):
- Reinbeitedistrikt (2 distrikt):
- Behov for å intervju NRL må avklares med LDIR.

Landbruksdirektoratet skal gi innspill til intervjuguiden.

## Informasjon om prosjektet (sendes ut eller meddeles på telefon før intervjuet gjennomføres):

NIBIO skal evaluere prosessen med reintallsreduksjon på oppdrag fra Landbruksdirektoratet. Evalueringen har en ramme på 300 000 kroner.

Formålet med reintallsreduksjon var å oppnå et bærekraftig reintall for reindriftsnæringen og som sikrer beitegrunnet for framtidige generasjoner. Et bærekraftig reintall er hovedelementet i reindrifstloven og som bidrar til en næring med god dyrevelferd. Et reintall som er tilpasset beitegrunnet vil gi økt produktivitet og inntjening av den enkelte rein. Det vil også kunne bidra til reduserte beitekonflikter mellom siidaer. Et bærekraftig reintall er en viktig forutsetning for å sikre økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft.

I evalueringen skal NIBIO vurdere:

- I. Hvorvidt formålet med reintallstilpasningen er oppnådd.
- II. Effekten på reindrifstselvstyre og hvordan dette har fungert opp mot en tilpasning av reintallet.
- III. I hvilken grad reindriften har brukt muligheten til økt selvstyre som ligger i reindrifstloven.
- IV. Hvorvidt det har oppstått utilsiktede effekter som følge av reduksjonsprosessen.

For å gjennomføre evalueringen har vi behov for å gjennomføre intervjuer med forvaltningen, Reindrifststyret og distriktsstyrer (maks 2). Intervjuene vil ta opp mot 1 time. Spørsmålene vil bare være relatert til prosessen med reintallsreduksjon for perioden 2010 og frem til i dag.

## Informasjon om respondent

Navn på respondent:

Organisasjon/Reinbeitedistrikt:

Fylke:

Dato for intervju:

Tidspunkt:

Varighet på intervju:

Hvor (teams eller telefon): Teams

Intervjuet av:

## Bakgrunn

Hva er din tilknytning til reindriftsnæringen og dine arbeidsoppgaver knyttet til det?

## Bruksregler og fastsettelse av et øvre reintall

En viktig del av reindriftens selvstyre er å utarbeide bruksregler. Det er i bruksreglene at det øvre reintallet i et distrikt fastsettes ut fra det beitegrunnlaget som siidaen disponerer. Fastsettelsen skal skje av distriktsstyret i samarbeid med distriktets siidaer. Statsforvalteren har ansvar for å godkjenne bruksreglene.

### Spørsmål til alle respondenter:

- Hvordan vil du beskrive prosessen med å fastsette det øvre reintallet i bruksreglene i ditt område, hvilke kriterier legges til grunn og er disse målbare. Skjer det tilpasninger i det øvre reintallet i:
  - Et distrikt?
  - En siida?
  - En siidaandel?

Hvorfor, hvorfor ikke?

- Når det gjelder fastsettelsen av det øvre reintallet i et distrikt, er det noen hensyn som næringen og forvaltningen i dag ikke tar godt nok hensyn til for å sikre en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift?

### Spørsmål til Statsforvalteren (og LDIR):

- I forhold til reintallet og beitegrunnlaget:
  - Hva regnes som oppdaterte bruksregler?
  - Hvordan vurderes det om bruksreglene er oppdatert, og hvor ofte?
  - Har det skjedd at Statsforvalteren har forlangt og/eller utarbeidet bruksregler for et distrikt etter første runde med bruksregler var på plass (se § 58, 5. ledd)?

## Beitegrunnlaget

Fastsettelsen av reintallet i bruksreglene skal være i tråd med distriktets beiteressurser.

- Utgangspunktet for reintallet er beiteressursene i sommersiidaen. Hvordan sikres beiteressursene i siidaen?
- Reindriftsloven (§ 60) åpner for å fastsette et reintall for forskjellige vintersiidaer der det er nødvendig («påkrevet» er ordlyden). Er dette en mulighet næringen eller forvaltningen har benyttet? Hvorfor, hvorfor ikke.
- Slik situasjonen er i dag, blir vinterbeitene forsvarlig driftet (økologisk bærekraftig)?

## Reduksjonsplaner- Øvre reintall i en siida- eller til en siidaandel

Siidaen skal utarbeide en reduksjonsplan dersom reintallet i siidaen overstiger det øvre reintallet for den enkelte sommersiida. Dersom siidaen ikke gjør det, eller ikke klarer å gjennomføre planen, skal hver siidaandel redusere det overskytende antall forholdsmessig. Reindriftsstyret har ansvar for at en slik reduksjon gjennomføres.

### Spørsmål til distrikt:

- Hvordan forvalter/håndterer siidaen ansvaret med å utarbeide og gjennomføre en reduksjonsplan dersom reintallet overstiger det øvre reintallet fastsatt i bruksreglene?

- Har dere gjennomført reduksjonsplaner uten involvering fra Reindriftsstyret, eller Statsforvalteren?
- Hvis Statsforvalteren har vært involvert og fattet vedtak om øvre reintall per siidaandel (§ 60 femte ledd), har en eller flere siidaandeler gjennom enighet bestemt en annen reintallsfordeling (så lenge de holder seg innenfor disse siidaandelenes samlede reintall)?
- Det kan fastsettes et øvre reintall per siidaandel (§ 60, 4. ledd). Har dette skjedd i ditt distrikt?

#### Spørsmål til Reindriftsstyret:

Reindriftsstyret har ansvar for at en reindriftsreduksjon blir gjennomført dersom siidaen ikke gjør det.

- Når blir Reindriftsstyret involvert i slike saker, og skjer dette ofte? (telledato for reindriftsmeldinger er 31. mars hvert år)
- Har det vært en nedgang i antall saker når reindriftsloven ble endret i 2016 (§60) slik at Statsforvalteren kunne fastsette øvre reintall per siidaandel?

#### Spørsmål til statsforvalteren:

I 2016 ble reindriftsloven endret (§60) slik at Statsforvalteren kunne fastsette øvre reintall per siidaandel der det alt var foretatt forholdsmessig reduksjon og der reintallet oversteg øvre reintall med 5 prosent.

- Beskriv deres erfaring med denne endringen.
- Har endringen hatt en tilstrekkelig effekt (dvs. å hindre posisjonering)?
- I hvilken grad har dere fastsatt øvre reintall per siidaandel?
- Kjenner Statsforvalteren til at et distrikt har kommet til enighet om en annen fordeling, dersom Statsforvalteren har fastsatt et reintall per siidaandel fra 2016 og frem til i dag?

## Konflikthåndtering og internt selvstyre

Reindriftens selvstyre er organisert gjennom distrikt og siidastyret.

#### Spørsmål til alle respondenter:

- I hvilken grad fungerer reindriftens selvstyre i dag?
- Ser du noen utfordringer med næringens selvstyre?
- Ser du noen utfordringer med hvordan forvaltningen håndterer næringens selvstyre?
- Et mål med reindriftsloven av 2007 var økt internt selvstyre i næringen. Er dette målet nådd? Begrunn svaret.
- Hender det at det oppstår konflikter når det øvre reintallet i et distrikt skal fastsettes? Hvorfor og hvor ofte?
- Har forvaltningen alltid kjennskap til konflikter som pågår i et distrikt? Hvorfor, hvorfor ikke?

## Kompetanse, veiledning og ressurser

#### Spørsmål til Statsforvalter og Reindriftsstyret:

- Gis det veiledning til næringen i dag i forhold til utarbeidelse av:
  - Bruksregler (herunder; reintallet i forhold til beitegrunlaget)
  - Reindriftsmelding
  - Reduksjonsplaner
  - Annet
- Er det behov veiledning relatert til dette? Begrunn svaret.

### Spørsmål til reinbeitedistrikt:

- Er det behov for veiledning relatert til:
  - Bruksregler (herunder; reintallet i forhold til beitegrunnet)
  - Reindriftsmelding
  - Reduksjonsplaner
  - Annet

Begrunn svaret.

### Spørsmål til alle respondenter:

- Har distriktene nok ressurser og kompetanse til å fastsette reintallet i forhold til beiteressursene?
- Har forvaltningen nok ressurser og kompetanse til å vurdere det fastsatte reintallet opp mot beiteressursene i ulike distrikt?

## Utsiktede effekter ved reintallsreduksjonen

### Spørsmål til alle respondenter:

- Finnes det utsiktede effekter ved reintallsreduksjonen? Dette kan både være positive og negative effekter. Begrunn svaret.

*\*Dersom respondenten ikke kommer inn på alle punkter under, kan en stille oppfølgingsspørsmål om:*

- Posisjonering:
  - I 2016 ble § 60 i reindriftsloven endret slik at Statsforvalteren fikk hjemmel til å fastsette høyeste reintall per siidaandel når særlige grunner forelå. Dette ble fastsatt i forskrift. Er posisjonering i reindriften et fortsatt et problem etter denne endringen (NB! Statsforvalteren har fått spørsmål om dette)?
- Hvordan oppleves forholdsmessig reduksjon for små siidaandeler?
- Konflikt i og mellom siidaer, siidaandeler og distrikt osv.
- Konflikt mellom næring og forvaltning.

## Avslutning

### Spørsmål til alle respondenter:

- Annet du ønsker å tillegge, som du mener ikke har blitt dekket i dette intervjuet?



Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) ble opprettet 1. juli 2015 som en fusjon av Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap.

Bioøkonomi baserer seg på utnyttelse og forvaltning av biologiske ressurser fra jord og hav, fremfor en fossil økonomi som er basert på kull, olje og gass. NIBIO skal være nasjonalt ledende for utvikling av kunnskap om bioøkonomi.

Gjennom forskning og kunnskapsproduksjon skal instituttet bidra til matsikkerhet, bærekraftig ressursforvaltning, innovasjon og verdiskaping innenfor verdikjedene for mat, skog og andre biobaserte næringer. Instituttet skal levere forskning, forvaltningsstøtte og kunnskap til anvendelse i nasjonal beredskap, forvaltning, næringsliv og samfunnet for øvrig.

NIBIO er eid av Landbruks- og matdepartementet som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og eget styre. Hovedkontoret er på Ås. Instituttet har flere regionale enheter og et avdelingskontor i Oslo.