

Internevaluering av den offentlige forvaltningen av reindriften i Norge

Rapport fra arbeidsgruppe oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet.



Januar 2011

Internevaluering av den offentlige forvaltningen av reindriften i Norge.

Rapport fra arbeidsgruppe oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet 2010.

Innhold:

1. Arbeidsgruppens medlemmer, mandat og virksomhet	s. 1
2. Den offentlige forvaltningen av reindriften i Norge	s. 2
3. Evalueringer siden etableringen av dagens forvaltning	s. 3
4. Bakgrunn for en internevaluering av den offentlige forvaltningen	s. 4
5. Oppsummering av omdømmeevalueringen	s. 6
6. Oppsummering av arbeidsgruppens erfaringer	s. 7
7. Arbeidsgruppens vurderinger	s. 9
8. Arbeidsgruppens konklusjon og anbefalinger	s. 10

Vedlegg: Omdømmeevalueringen ved NIBR.

1. Arbeidsgruppens medlemmer, mandat og virksomhet.

LMD opprettet i februar 2010 en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å gjennomføre en intern evaluering av den offentlige forvaltningen av reindriften i Norge. Det ble utnevnt en ekstern leder for arbeidsgruppen, mens Norsk institutt for by og regionforskning (NIBR) har bistått i gjennomføringen av arbeidet. Videre er det gjennomført en omdømmeevaluering i regi av NIBR.

Følgende personer har deltatt i arbeidsgruppen:

Tor Stafsnes, leder, assisterende fylkesmann i Finnmark

Berit Marie P. Eira, Reindriftsstyret

Jan Yngvar Kiel, Reindriftsstyret

Iver Per Smuk, Områdestyret

Linda Moen, Områdestyret

Tone Seppola, Reindriftsforvaltningen

Mikkel Ailo Gaup, Reindriftsforvaltningen

Marit Myklevold, LMD

Sunna Marie Pentha, LMD, sekretær

Jon Naustalslid, NIBR, prosessleder

Sigrid Skålnes, NIBR, omdømmeevalueringen

Departementet har valgt å bruke assisterende fylkesmann i Finnmark, Tor Stafsnes, som leder for arbeidsgruppen. Han har god kjennskap til offentlig forvaltning generelt, og offentlig forvaltning av reindrift spesielt. Han har blant annet tidligere vært engasjert i dialogprosesser mellom offentlig forvaltning, reindrift og andre næringer. Jon Naustalslid, NIBR har vært engasjert som prosessleder. Han har meget god kjennskap til offentlig forvaltning, og har vært med på å planlegge og gjennomføre prosessen på en god og formålstjenlig måte.

Mandatet:

Arbeidsgruppen skal, dels gjennom diskusjoner i gruppa og dels gjennom skriftlige tilbakemeldinger fra øvrige medlemmer av områdestyrene, reindriftsstyret og ansatte i forvaltningen, få frem synspunkter på:

hvordan de ulike nivåene innenfor den offentlige forvaltningen av reindriften oppfatter sin rolle, og hvordan denne skal fylles

- forvaltningsnivåenes forståelse av de overordnede målene for reindriftspolitikken og hvordan disse skal nås
- hvordan samarbeidet og dialog mellom nivåene er
- hvordan samarbeidet og dialogen er mellom forvaltning og næringen
- hvordan samarbeidet og dialogen er mellom forvaltning og øvrige samfunnsaktører

- rollefordelingen mellom næring og forvaltning

Arbeidsgruppen har hatt 5 møtedager i perioden mars til desember 2010. Gruppen har i fellesskap kommet frem til at den enkelte drøfter problemstillingene ut fra eget ståsted i forvaltningen, og at dette danner grunnlag for medlemmenes synspunkter og vurderinger. Det er også lagt opp til at de ulike medlemmene har drøftet problemstillingene med sine kolleger for å få et bredest mulig erfaringsgrunnlag. Videre har gruppens medlemmer kommet med skriftlige innspill med konkretisering av utfordringer og forslag til løsninger.

Gruppen har fått komme med innspill til utformingen av omdømmeevalueringen. Dette resulterte blant annet i en utvidelse av spørreundersøkelsen. NIBR har presentert resultater fra omdømmeevalueringen underveis. Skriftlige innspill fra den enkelte, drøftinger av disse og resultatet fra omdømmeevalueringen er lagt til grunn for de vurderingene som arbeidsgruppen presenterer i denne rapporten.

2. Den offentlige forvaltningen av reindriften i Norge.

Den offentlige forvaltningen av reindriften er spesiell og skiller seg ut i forhold til forvaltningen av andre fagområder. Reindriftens særstilling som en samisk næring førte til at det i forbindelse med reindriftsloven av 1978 ble etablert kollegiale styringsorgan for økt medforvaltning. En medvirkende årsak til etableringen av regionale styrer var å styrke lokal innflytelse i forbindelse med økende arealinngrep i reinbeiteland. Et annet var at myndighetene fant det hensiktsmessig å ha et nasjonalt styre som rådgivende organ i reindriftsaker (Reindriftsstyret). I forbindelse med lovendringen ble også daværende reindriftsmyndigheter styrket, og en administrativ hovedenhet ble etablert i Alta.

Det har vært et mål å ha stor grad av lokal deltakelse fra næringen i de regionale styringsorganene. Fylkestingene og Sametinget oppnevner medlemmer til områdestyrene. Det har også vært et mål om bred representasjon fra næringen i det nasjonale styringsorganet. Sametinget og Landbruks- og matdepartementet oppnevner medlemmer til reindriftsstyret, mens Norske reindriftsamers landsforbund kan foreslå medlemmer. Et viktig moment med oppnevningen av styringsorganene er at de i tillegg til å sikre medforvaltning fra næringen, også må være representative i forhold til øvrige samfunnsinteresser.

Landbruks- og matdepartementet har helt siden opprettelsen i 1900 vært ansvarlig fagdepartement for reindriftnæringen. Selv om de ulike forvaltningsorganene for reindriften har fått tildelt spesifikke roller og ansvars- og arbeidsområder, har alle de samme overordnede målene å forholde seg til. Mål for reindriftpolitikken er trukket opp i St.meld. nr. 28 (1991-1992) *En bærekraftig reindrift*, og av Stortinget i Innst. S. nr. 167 (1991-1992). En bærekraftig reindrift er konkretisert gjennom en tredelt målsetting om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft. Disse tre målene står i en innbyrdes sammenheng der økologisk bærekraft gir grunnlag for økonomisk bærekraft, og

sammen gir økologisk og økonomisk bærekraft mulighet for å ivareta og utvikle kulturell bærekraft. For å nå disse målene trekkes det opp strategier som årlig legges frem for Stortinget i Regjeringens budsjettproposisjon. Mål og strategier blir konkretisert i de årlige tildelingsbrevene som sendes fra LMD til Reindrifftsforvaltningen, og videre til de seks områdekontorene.

Den offentlige forvaltningen av reindriften i Norge er i dag organisert med en administrasjon med tre ulike nivå og to styrever (et nasjonalt reindrifftsstyre og seks områdestyrever). Organisasjonen fremstår som en relativ kompleks organisasjon. Her følger en oversikt over de ulike enhetene og deres ansvarsområder:

- Landbruks- og matdepartementet (LMD) har det overordnede ansvaret for reindrifftspolitikken. I tillegg til at departementet har ansvaret for å foreslå overfor Stortinget virkemidler for reindrifftsnæringen gjennom reindrifftsavtale og reindrifftslov, er departementet klageorgan for vedtak fattet av Reindrifftsstyret.
- Reindrifftsforvaltningen (RF) er et faglig forvaltningsapparat underlagt LMD. Reindrifftsforvaltningen fungerer som sekretariat og utøvende organ for Reindrifftsstyret og områdestyreverne. I tillegg har forvaltningen en rådgivende funksjon i forhold til næringen. Reindrifftsforvaltningen har hovedkontor i Alta samt områdekontorer i samtlige seks reinbeiteområder i Norge.
- Reindrifftsstyret (RS) er et offentlig forvaltningsorgan og overordnet myndighet for områdestyreverne og klageinstans for vedtak truffet i områdestyreverne. Reindrifftsstyret skal utføre de oppgaver som er gitt i eller med hjemmel i reindrifftsloven. Disse er nærmere utdypet i "Instruks vedrørende Reindrifftsstyrets oppnevning og virksomhet", fastsatt av LMD 5. januar 2009.
- For hvert reinbeiteområde er det etablert et områdestyre (OS) som oppnevnes av de respektive fylkesting og Sametinget. Områdestyreverne er forvaltningsorgan og skal være faglig rådgiver og premissgiver overfor offentlig forvaltning og andre i saker som angår reindriften i vedkommende reinbeiteområde. Videre skal også områdestyreverne utføre de oppgaver som er gitt i eller med hjemmel i reindrifftsloven. I tillegg er områdestyreverne tildelt oppgaver som statlig sektormyndighet etter plan- og bygningsloven. Oppgavene til Områdestyret er nedfelt i "Instruks vedrørende områdestyrevernes oppnevning og virksomhet", fastsatt av LMD 5. januar 2009.

3. Evalueringer siden etableringen av dagens offentlige forvaltning.

I 1998 ble det oppnevnt et offentlig lovutvalg som fikk i oppdrag å gjennomgå og komme med forslag til endringer i styring og forvaltning av reindrift. I 2001 avla lovutvalget sin innstilling, jf. NOU 2001:35 *Forslag til endringer i reindrifftsloven*. Utvalget pekte på flere utfordringer i den offentlige forvaltningen. Blant annet habilitet, at reindrifftsforvaltningen er for isolert i forhold til annen offentlig forvaltning av

betydning for reindrifta, og at den på noen områder har vanskelig for å bygge opp tilstrekkelig kompetanse.

Et flertall av utvalgets medlemmer foreslo en modell som i hovedtrekk innebar at dagens områdekontorer ble lagt inn under Fylkesmannen, men med samme lokalisering. Områdestyrene ble foreslått endret til fylkesreindriftsstyrer, med oppgavene til dagens områdestyrer. De berørte fylkesmenn stilte seg i høringsuttalelsene positive til en slik endring. Det ble også foreslått at Reindrifststyret ble opprettholdt, samt at ansvaret for forvaltningen ble flyttet fra LD (nå LMD) til departementet med ansvar for samiske spørsmål (da KRD, i dag FAD). Argumentet var bl.a. at LD også er satt til å ivareta andre næringsinteresser som utvalget mente ofte kommer i konflikt med reindriften. Dette ble ikke fulgt opp gjennom arbeidet med ny reindrifstlov i 2007. Det ble imidlertid varslet at lovutvalgets forslag på dette området ville bli fulgt opp på et senere tidspunkt.

NIBR har også tidligere gjennomført en evaluering av Reindrifstforvaltningens organisasjon og virksomhet. I 2000 avla de rapporten *"Reindrifstforvaltningen. En evaluering av organisasjon og virksomhet"*, NIBR Prosjektrapport 2000:16. I evalueringen ble ledelse, styring og organisering av virksomheten i etaten, og to av virksomhetsområdene (arealforvaltning og tilskuddsforvaltning) gjennomgått og drøftet mer inngående. Evalueringen var bestilt av Reindrifstforvaltningen for å få en gjennomgang i den hensikt å oppnå en mest mulig effektiv styring og ressursbruk i forvaltningen. Det ble også gjort en vurdering av organiseringen av virksomheten. Undersøkelsen ble basert på intervju av 60 informanter i og utenfor forvaltningen, og spørreskjema til alle ansatte i etaten.

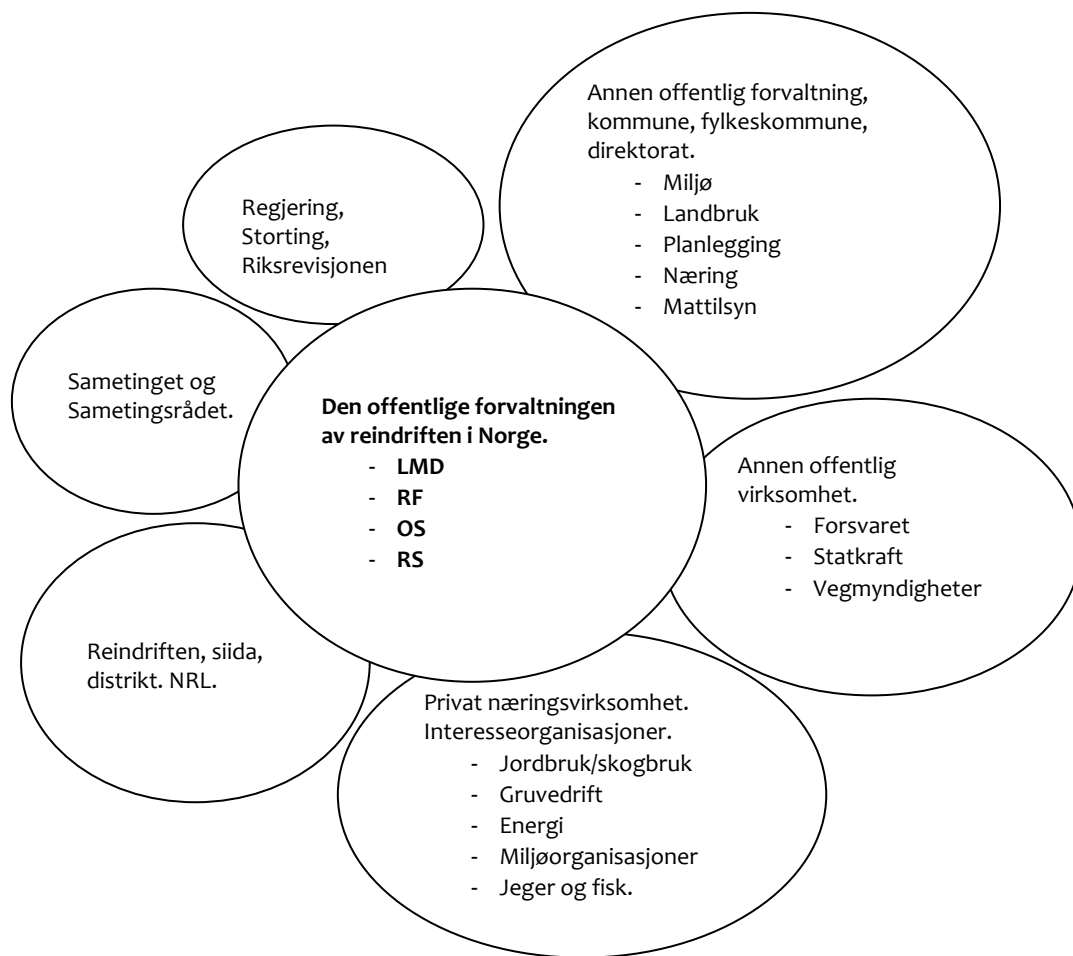
Resultater fra denne evalueringen viste at en stor del av virksomheten bestod av arbeid med arealsaker og arealvern. På grunn av stort arbeidspress måtte de nedprioritere kontakt med eksterne aktører, veiledning og vanskelige oppgaver som å løse konflikter mellom reineiere, samt iverksetting av upopulære tiltak. Samtidig ble det avdekket behov for økt juridisk kompetanse og styrking av saksbehandlerkompetansen. Videre ble det avdekket en del utfordringer i forhold til effektivitet og habilitet på lokalkontorene. Reindrifstforvaltningen har jobbet kontinuerlig med disse problemstillingene siden evalueringen. Det pågår blant annet et arbeid med organisasjonsutvikling i forvaltningen.

I rapporten ble departementstilhørighet og organisering internt i forvaltningen drøftet, men det ble ikke foreslått omfattende endringer. Derimot ble det anbefalt å styrke kapasiteten i forvaltningen, både personell- og kompetansemessig.

4. Bakgrunn for en internevaluering av den offentlige forvaltningen.

I regjeringsplattformen for 2009 – 2013 er en gjennomgang av den offentlige forvaltningen av reindriften i Norge oppført som et viktig tiltak i reindrifstpolitikken. Denne internevalueringen og omdømmeevalueringen er en del av gjennomgangen. Det

er flere årsaker til behovet for en slik gjennomgang. For det første er det på grunn av næringens behov for store og sammenhengende arealer, mange grensesnitt mellom reindriften og andre interesser i samfunnet. For det andre er det mange ulike aktører både i og utenfor reindriftnæringen som i større eller mindre grad er i kontakt med de forskjellige forvaltningsorganene, jf figur 1. Dette er for eksempel andre offentlige etater, Sametinget, reindriftsutøvere, andre næringer, øvrig publikum og samfunnsinteresser. Et viktig spørsmål blir følgelig hva som er god forvaltning for de ulike interessene og aktørene. Det er nemlig ikke sikkert at alle har samme syn på hva og ikke minst hvem forvaltningens virksomhet skal gagne. Et tredje moment er at ulike saker kan kreve ulik prioritering av hensyn, noe som kan oppfattes negativt av andre aktører.



Figur 1 Oversikt over noen av de ulike aktørene den offentlige forvaltningen av reindrift kan komme i berøring med i sin virksomhet.

All offentlige forvaltning i Norge skal skje i henhold til forvaltningsretten som gir regler for hvordan forvaltningen skal gå frem når den treffer avgjørelser, og hvordan forvaltningen skal behandle de aktørene som den kommer i kontakt med. Forvaltningsretten skal sikre at det fattes riktige og forsvarlige avgjørelser, forhindre maktmisbruk, gi tillit, legitimitet og forutsigbarhet.

Den sammensatte og komplekse organiseringen av reindriftsforvaltningen gir noen utfordringer, som for eksempel hvordan de ulike nivåene utøver sin forvaltningsrolle overfor næringen og samfunnet for øvrig. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er om man eksternt oppfattes som en ensartet forvaltning som utfører oppgavene på en tilfredsstillende måte. Andre viktige spørsmål er hvordan ansatte i de ulike nivåene oppfatter og fyller rollen som forvaltningsorgan, og hvordan man arbeider i forhold til de overordnede reindriftspolitiske målene.

En forvaltning med en klar rolleforståelse og rollefordeling, samt en ensartet opptreden utad i forhold til de overordnede målene for reindriftspolitikken, er av stor betydning både for legitimiteten og tilliten til hele forvaltningsapparatet – og derved i neste omgang også for næringen som sådan. Et sentralt mål med en intern evaluering er nettopp å få frem forbedringspotensialet i hele forvaltningsapparatet.

Gjennomgangen har hatt som formål både å få et overblikk over hvordan man oppfatter situasjonen internt i den offentlige forvaltningen, samt hvordan eksterne aktører oppfatter den offentlige forvaltningen av reindriften. Sistnevnte forhold er kartlagt gjennom en omdømmeevaluering, se neste avsnitt. Samlet sett vil dette kunne danne grunnlag for en vurdering av hvilke grep som bør gjøres for at forvaltningen både kan ivareta behovet for medforvaltning, og fremstå som effektiv og i tråd med samfunnet for øvrig.

5. Oppsummering av omdømmeevalueringen.

I tilknytning til internevalueringen ble det våren 2010 gjennomført en omdømmeevaluering av den offentlige forvaltningen av reindriften. I mandatet heter det: "Det skal foretas en spørreundersøkelse blant de mest sentrale etater/aktører for å få frem et inntrykk og holdninger som eksisterer i forhold til overnevnte forvaltningsorganer".

NIBR gjennomførte en spørreundersøkelse av næringsorganisasjoner, reinbeitedistrikt, fylkesmenn, fylkeskommuner, kommuner og frivillige organisasjoner med virksomhet i det samiske reinbeiteområdet, og som kunne tenkes å komme i berøring med den offentlige forvaltningen av reindriftsnæringen. Av de 345 som fikk tilsendt undersøkelsen var det 264 som svarte innen fristen, noe som gir en svarprosent på 76.

Det ble spurt om kjennskap til, og kontakt med den offentlige forvaltningen av reindriften. Videre ble det spurt om hvordan forvaltningen fremstår i et samfunnsperspektiv, om forholdet mellom forvaltning og næring og hvordan forvaltningen blir oppfattet som offentlig organ. Det ble også spurt om forvaltningens kommunikasjon med omverdenen.

Resultatene viser at veldig mange av de som ble spurt ikke kjenner til forvaltningen. Videre svarte mange at det er vanskelig å få oversikt over den offentlige forvaltningen, samt å forstå forskjeller i ansvarsområder mellom styringsorganene. Det var også

vanskelig å skille mellom uttalelser fra kontorene og representanter for styrene. Videre var det mange som svarte at det var vanskelig å skille mellom forvaltning og næring. Lokalkontorene er best kjent og som de fleste har kontakt med. Lokalkontorene og områdestyrene får best omtale, særlig av reinbeitedistriktene.

Både næring og offentlige organ mente at forvaltningen er god til å synliggjøre at næringen har en spesiell rettsstilling og er viktig for samisk kultur. Derimot fremkom det at den ikke er like god til å vise at næringen har en rettmessig plass i samfunnet. Videre mente flere at forvaltningen ikke er god til å ta hensyn til andre næringers behov; reinbeitedistriktene mente derimot det motsatte. Det fremkom også at den offentlige forvaltningen ikke er spesielt god til å håndtere konflikter mellom reindrift og øvrige samfunnsinteresser. Den oppfattes som en forvaltning som møter med fastlåste meninger, har vanskelig for å se andres behov og å finne gode løsninger. Samtidig oppfatter de fleste at det er lett å komme i dialog med reindriftsforvaltningen.

Den offentlige forvaltningen oppfattes å ha god kjennskap til næringen og samisk reindriftskultur. Derimot sies det at den ikke har nødvendig avstand til næringen, og at den er styrt av folk med egeninteresse i næringen. Flere mener at forvaltningen ikke tar tak i de viktigste utfordringene i næringen; særlig næringsorganisasjonene og reinbeitedistriktene er kritisk til dette. Den offentlige forvaltningen av reindriften blir heller ikke vurdert til å være en effektiv, handlekraftig, ryddig og enhetlig forvaltning. Mange mener at den er preget av forsinkelser, utsettelse og dårlig samarbeid mellom de ulike delene. Mest negativ omtale får forvaltningen i forhold til å håndtere/gå inn i interne konflikter i næringen. Her er reinbeitedistriktene og respondentene i Finnmark mest kritisk. Avslutningsvis tyder undersøkelsen på at reindriftsforvaltningen heller ikke er spesielt dyktig til å bruke massemedia, og er utydelig i sin kommunikasjon.

Oppsummert kan det sies at omdømmeevalueringen har synliggjort at omverdenen oppfatter forvaltningen som en vanskelig konstruksjon. Den er kunnskapsrik om næringen og dens rettsstilling, men har ikke nødvendig avstand til næringen samt at den er dårlig på å gå i dialog med andre og finne nødvendige avveininger og kompromisser. Den delen av forvaltningen som er nærmest de ulike aktørene og som de har best kjennskap til, får best skussmål. Mange er likevel kritiske på flere områder.

6. Oppsummering av arbeidsgruppens erfaringer.

Dette avsnittet gir en kort oppsummering av skriftlige innspill fra de ulike medlemmene i arbeidsgruppen på de konkrete spørsmålene i mandatet. Med andre ord gjenspeiler de den virkeligheten som de ulike forvaltningsnivåene opplever i sitt daglige virke. Innspillene er så blitt drøftet i gruppen, og deretter vurdert i forhold til resultatet fra omdømmeevalueringen. Innspillene er kategorisert etter spørsmålene i mandatet.

Hvordan oppfatter de ulike nivåene innenfor den offentlige forvaltningen av reindriften sin rolle, og hvordan skal denne fylles?

- OS oppnevnes av to ulike interessenter, henholdsvis Sametinget og Fylkesting. Det kan bli problematisk å vite hvilken rolle den som er oppnevnt skal innta i styret. Det er meget klare instruksjoner fra departementet for styrenes virksomhet, men ikke fra ”oppnevner”.
- RS har klare instruksjoner som har gjort rolleforståelsen lettere, viktig å forme rollen som offentlig forvaltningsmyndighet.
- Reindriftsloven av 2007 tydeliggjør hva som er det offentliges anliggende og hva som er reindriftenes ansvar. Det blir viktig å videreformidle dette utad.

Hva er forvaltningsnivåenes forståelse av de overordnede målene for reindriftspolitikken og hvordan skal disse nås?

- De ulike delene av den offentlige forvaltningen har tilsynelatende lik oppfatning av innholdet i de overordnede politiske målene. Derimot synes det å være ulik oppfatning om hvordan disse skal oppnås. Kan medføre til samarbeidsutfordringer mellom de ulike nivåene.
- Det kan fremkomme ulik oppfatning om prioritering av mål.
- Linjen fra Stortinget til regionkontorene er lang, og overføring fra et plan til et annet kan bidra til uklarheter om måloppnåelse.

Hvordan er samarbeidet og dialog mellom nivåene?

- Kontakten mellom de ulike styringsorganene er liten i dag. OS og RS jobber isolert og hver for seg. I større og prinsipielle saker som for eksempel arealbruk, kan det være nyttig å ha tettere kontakt og rådføre seg med hverandre.
- Kontakt mellom departement og ytre forvaltning skjer gjennom faste møtepunkter. Det kan være fordelaktig med en mer uformell faglig kontakt mellom ulike nivå utenom disse faste møtepunktene.
- Kompliserte ansvars- og styringslinjer kan gi utfordringer med å få til gode prosesser i forvaltningen av reindrift totalt sett.

Hvordan er samarbeidet og dialogen mellom forvaltning og næringen?

- Alle nivå i administrasjonen opplever den som god og ryddig, mens OS og RS synes det er noe avstand til næringen.

Hvordan er samarbeidet og dialogen mellom forvaltning og øvrige samfunnsaktører?

- Mangelfull kjennskap til reindriftenes rettigheter i forhold til arealer i enkelte kommuner fører til mange innsigelser fra OS.
- Vanskelig å nå ut om reindriftenes rettigheter til storsamfunnet.
- Reindriften har dårlig omdømme i mange lokalsamfunn, noe som gjør det vanskelig å kommunisere næringens behov.
- På grunn av den vanskelige situasjonen posisjonerer reindriften seg på en negativ måte i forhold til øvrige samfunnsspørsmål.

Hvordan er rollefordelingen mellom næring og forvaltning?

- Utenforstående har problemer med å skille mellom den offentlige forvaltningen og næringens representanter.

7. Arbeidsgruppens drøftinger og vurderinger.

I henhold til mandatet skal gruppen drøfte og evaluere spørsmål om rolleforståelse, forståelse av overordnede mål og strategi for måloppnåelse, samarbeid og dialog internt og med andre aktører, samt rollefordeling mellom næring og forvaltning.

Arbeidsgruppen har inngående diskutert innholdet i mandatet og ikke minst hvor langt gruppen kan gå i forhold til vurderinger og anbefalinger. I diskusjonene har det fremkommet ulike synspunkter på hvordan oppgaven skulle løses, avhengig av medlemmenes ulike ståsted. Basert på både resultater fra omdømmeevalueringen og diskusjoner i møtene, er det imidlertid enighet i arbeidsgruppen om at utfordringen for den offentlige forvaltningen av reindriften både er betydelige og omfattende. Dagens utfordringer synes i tillegg i stor grad å være knyttet til de samme faktorene som er dokumentert ved tidligere evalueringer. Dette går på kapasitet, kompetanse, habilitet og ikke minst legitimitet og forholdet til øvrige samfunnsinteresser, (*NIBR 2000*). Resultatene fra omdømmeevalueringen tyder på at til tross for iverksatte tiltak i etterkant av foregående undersøkelser, er disse utfordringene fortsatt til stede. Arbeidsgruppen mener videre at omdømmeundersøkelsen signaliserer såpass store utfordringer at det ikke ligger innenfor denne gruppens mandat å komme med anbefalinger i forhold til dette

Det kan for øvrig også synes som om forholdet til andre samfunnsaktører de senere årene har utviklet seg til å bli mer utfordrende i takt med økt konkurranse om arealer. Samfunnet for øvrig sitt behov for arealer til utbygging og annen næringsvirksomhet kan gå på bekostning av reindriften arealbehov. Dette forekommer i stadig større grad i alle reinbeiteområdene i Norge. Delvis som en konsekvens av denne utviklingen, synes både næringen og til dels forvaltningen å ha et omdømmeproblem, noe som kan gjøre det vanskelig å synliggjøre reindriften legitime arealbehov og rettigheter i samfunnet.

Arbeidsgruppen har videre drøftet reindriften utfordringer i lys av spenningsforholdet mellom tre ulike dimensjoner ved denne spesielle næringen, nemlig næringsaspektet, de økologiske utfordringene og det kulturelle aspektet/urfolksdimensjonen. Diskusjonene har i denne sammenheng handlet om spørsmål omkring en felles forståelse av mål og strategi for måloppnåelse. Linjene i diskusjonen har vært at næringshensyn og de økologiske perspektivene på sin side krever økt effektivitet og profesjonalisering i forvaltningen, mens kultur og urfolksdimensjonen krever kunnskap i samisk språk og om samisk kultur. Det har vært ulike oppfatninger i gruppen om hvordan disse perspektivene skulle vektles og hvilke hensyn som veier, eller burde veie tyngst, og hva som ut fra dette bør gjøres med hensyn på forvaltningens rolleutøvelse overfor næringen. Gruppen har således også vært inne på problemstillinger som berører spørsmålet om hvorvidt dagens oppbygging av reindriften forvaltningen som

sådan er rasjonell og formålstjenlig. Det har imidlertid vært enighet om at en evaluering av dette ligger utenfor mandatet for denne arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen mener det ennå vil ta noen år før 2007-loven er fullstendig implementert og innarbeidet så vel i reindriftsforvaltningen som internt i næringen. Det vil derfor være naturlig å avvente en vurdering av denne lovens egnethet som sentralt styringsredskap.

8. Arbeidsgruppens konklusjon og anbefalinger.

Arbeidsgruppen har som nevnt valgt å respondere på mandatet ut fra drøftinger og konklusjoner basert på omdømmeevalueringen, samt konkrete innspill fra de ulike medlemmene som representanter for ulike nivå i forvaltningen.

Det er, som det framkommer av dette materialet, trekk ved den offentlige forvaltningen av reindriften som klart må oppfattes som store utfordringer. Blant annet handler disse om forhold knyttet til dagens dialog og samarbeid både mellom de ulike nivåene i administrasjon og styringsorgan, og mellom administrasjon og styrer. Dette gjelder også i forhold til måloppnåelse i reindriftspolitikken og aksept for og legitimiteten til reindriften i samfunnet for øvrig. Omdømmeevalueringen viser videre at samfunnet generelt oppfatter den offentlige forvaltningen av reindriften både som uoversiktlig og med uklare ansvarsforhold, og at det er vanskelig for svært mange å se skillet mellom forvaltning og næring.

Funnene i omdømmeundersøkelsen presenterer såpass store utfordringer at de faller utenfor denne arbeidsgruppens mandat. Men også innenfor dagens organisatoriske og arbeidsmessige struktur er det et betydelig potensial for forbedringstiltak. Arbeidsgruppen mener slik sett det er viktig at LMD nå griper fatt i resultatene fra omdømmeundersøkelsen i den hensikt å se på forbedringspotensialet i dagens forvaltningsapparat.

Innenfor rammen av mandatet vil arbeidsgruppen peke på følgende områder for iverksetting av tiltak for å forbedre offentlig forvaltning av reindriften (i uprioritert rekkefølge):

- Styrke kapasiteten i forvaltningen i forhold til behandling av arealsaker på lokalkontorene. Styrke dialogprosesser med kommuner om plansaker på regionalt nivå.
- Skape en bedre kontaktflate mellom næring, forvaltning og samfunnet for øvrig. Etablere et nytt system for bedre samhandling mellom reindrift og annen offentlig forvaltning i arealsaker.
- Utarbeide og iverksette informasjonstiltak/kunnskapsformidling om den offentlige forvaltningen av reindrift i Norge til annen offentlig sektor og forvaltning.

- Utarbeide en egen kommunikasjonsstrategi for å informere om reindrifens behov, rettigheter og plass i samfunnet overfor allmennheten.
- Styrke og sikre reindrifsfaglig kunnskap og innsikt i styringsorganene.
- Tydeliggjøring av offentligrettslige og privatrettslige interesser i reindriften – økt kompetanse om ”bruken” av 2007-loven i næringen.
- Orientering om innsigelsesinstituttet i kommuner – reindriften må komme tidlig inn i planprosesser.
- Videreutvikle eksisterende rutiner for å unngå habilitetsproblemer innenfor modellen med omfattende medbestemmelse. For å forhindre at samfunnet for øvrig oppfatter offentlig forvaltning av reindrift som inhabil, må skillet mellom forvaltning og næring tydeliggjøres.
- Nytt navn, Statens reindriftsforvaltning.
- Det er behov for å styrke lokalkontorene og hovedkontoret i Alta med personell og kompetanse. Behov for gjennomgang av oppgaveportefølgen til de ulike nivåene, herunder vurdere å opprette en egen feltenhet for raskt å effektuere vedtak etter 2007-loven og ivareta ressurskontroll etc.
- Det er behov for å styrke kapasiteten i forhold til håndtering av reindriftssakene i departementet.