



NIBIO

NORSK INSTITUTT FOR
BIOØKONOMI

Evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften

NIBIO RAPPORT | VOL. 5 | NR. 42 | 2019



Finn-Arne Haugen, Ingrid M. Tenge og Geir-Harald Strand
NIBIO Kart og statistikk

TITTEL/TITLE

Evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften

FORFATTER(E)/AUTHOR(S)

Finn-Arne Haugen, Ingrid M. Tenge, Geir-Harald Strand

DATO/DATE:	RAPPORT NR./ REPORT NO.:	TILGJENGELIGHET/AVAILABILITY:	PROSJEKTNR./PROJECT NO.:	SAKSNR./ARCHIVE NO.:
28.02.2019	5/42/2019	Åpen	11381	18/01480
ISBN:	ISSN:		ANTALL SIDER/ NO. OF PAGES:	ANTALL VEDLEGG/ NO. OF APPENDICES:
978-82-17-02304-3	2464-1162		39	-

OPPDRAKSGIVER/EMPLOYER:

Landbruks- og matdepartementet

KONTAKTPERSON/CONTACT PERSON:

Morten Floor

STIKKORD/KEYWORDS:

Reindriftsforvaltning

FAGOMRÅDE/FIELD OF WORK:

242 Offentlig og privat administrasjon

SAMMENDRAG/SUMMARY:

I 2014 ble den offentlige forvaltningen av reindriften omorganisert. Områdestyrene ble avviklet og oppgavene overført til Fylkesmannen. Områdekantorene ble samtidig en del av fylkesmannsembetene. Dette har gitt økt effektivitet i behandling av plansaker. Forvaltningsstrukturen fremstår nå som tydeligere for kommunene og annen offentlig virksomhet, men som mindre tydelig for reindriftsnæringa. Omorganiseringen ser også ut til å ha gitt den offentlige forvaltningen av reindriften økt legitimitet i samfunnet for øvrig. Det er imidlertid utfordringer knyttet til å opprettholde dialog med reindriftsnæringa og sikre medvirkning i forvaltningsprosessene.

Fylkesmannsembetene har valgt noe ulik organisering av denne delen av forvaltningen. Det er ikke grunnlag for å framheve noen spesiell modell som best. Evalueringen peker imidlertid på at det er viktig å opprettholde ordningen med områdekantor med geografisk nærhet til næringa. Dette begrunnes både med behovet for dialog, kompetanseutveksling, veiledning og at områdekantorene bidrar til å gi den offentlige forvaltningen av reindriften legitimitet i næringa.

LAND/COUNTRY: Norge/Norway

FYLKE/COUNTY: Flere

KOMMUNE/MUNICIPALITY: Flere

STED/LOKALITET: Flere

GODKJENT /APPROVED



HILDEGUNN NORHEIM

PROSJEKTLEDER /PROJECT LEADER

GEIR-HARALD STRAND



NIBIO

NORSK INSTITUTT FOR
BIOØKONOMI

Forord

Landbruks- og matdepartementet har bedt NIBIO, divisjon Kart og statistikk, gjennomføre en evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften. Evalueringen gjelder spesifikt avviklingen av områdestyrene og overføringen av deres oppgaver til Fylkesmannen i de fire (tidligere fem) nordligste fylkene. Endringene ble gjennomført i 2014. NIBIO, divisjon Kart og statistikk, leverer med denne rapporten resultatet av evalueringen.

Evalueringen er i hovedsak basert på intervjuer med sentrale aktører innenfor næring og forvaltning. I tillegg er det benyttet en nettbasert spørreundersøkelse. Den nettbaserte undersøkelsen har gitt reinbeitedistriktene og et bredt spekter av andre aktører en mulighet til å bidra med synspunkter og erfaringer inn i evalueringen.

Intervjuene er gjennomført og bearbeidet av Finn-Arne Haugen. Christina Sogge har bidratt til gjennomføring av den nettbaserte spørreundersøkelsen. Ingrid M. Tenge har administrert arbeidsgruppa og bidratt til utforming av både spørreundersøkelse og intervjuguide. Geir-Harald Strand har ledet prosjektet og bearbeidet svarene fra spørreundersøkelsen.

Ås, 28.02.2019

Hildegunn Norheim

/Divisjonsdirektør/

Innhold

1	Sammendrag.....	5
2	Innledning.....	9
2.1	Oppdrag og mandat.....	9
2.2	Bakgrunn.....	9
3	Metode	11
4	Evalueringsresultater.....	14
4.1	Oversiktlig og effektiv forvaltning	14
4.2	Kompetansemessige gevinster	17
4.3	Rutiner for medvirkning	19
4.4	Økt legitimitet.....	23
4.5	Førstelinjetjenesten.....	27
4.6	Ansvar gjennom planprosesser	31
4.7	Valg av forvaltningsmodell	35
	Litteratur og referanser	39

1 Sammendrag

Landbruks- og matdepartementet har bedt NIBIO, divisjon Kart og statistikk, gjennomføre en evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften. Endringene ble gjennomført i 2014. Evalueringen gjelder spesifikt avviklingen av områdestyrene og overføringen av deres oppgaver til Fylkesmannen i de (den gang) fem nordligste fylkene. Evalueringen baserer seg på intervjuer med representanter for Fylkesmannen, Landbruksdirektoratet, Sametinget og Norske reindriftssamers landsforening (NRL). I tillegg er det benyttet en nettbasert spørreundersøkelse for å hente inn synspunkter fra reinbeitedistriktene, kommunene og andre interessenter. Spørreundersøkelsen hadde lav svarprosent (24 %) og resultatene fra denne må vurderes deretter.

Oversiktlig og effektiv forvaltning, og en tydelig forvaltningsstruktur

Evalueringen viser at endringen har hatt positiv effekt på effektiviteten i forvaltningen. Særlig synes prosessene rundt behandling av plansaker å være mer oversiktlige, ved at reindriftshensyn nå inngår tidligere i samordningsprosessene og at antall forvaltningsledd er redusert ved avviklingen av områdestyrene.

Når det gjelder forvaltningens struktur oppleves denne som tydelig internt i embetene, samtidig som det påpekes noe uklare forhold mellom Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet. For kommunene og andre offentlige etater er inntrykket at det har blitt enklere å forholde seg til forvaltningen etter omleggingen, først og fremst fordi disse kjenner fylkesmannsambetet og forholder seg til dette i flere sammenhenger. Reindriftsnæringa opplever ikke forvaltningen som mer tydelig. Strukturen fremstår antagelig som særlig utydelig for reinbeitedistrikter som disponerer areal i flere fylker, med ulik forvaltningsstruktur fra fylke til fylke.

For å tydeliggjøre forvaltningsstrukturen ovenfor reindriftsnæringa kan det være en fordel om forvaltningen er organisert på samme måte i alle fylker. Det vil også være positivt ovenfor næringa om kontaktpunktene mot næringa fremstår noenlunde likt ved de forskjellige embetene.

Kompetansemessige gevinster

Organisasjonsendringen har gitt fylkesmannsembetene økt kunnskap om reindriftsnæringa. Denne kompetansen benyttes innenfor embetenes øvrige ansvarsområder. Reindriftsforvaltningen (FM) har fått bedre tilgang til juridisk kompetanse og kompetanse om sentrale lovverk som plan- og bygningsloven og forvaltningsloven. Den reindriftsfaglige kompetansen er i noen grad svekket fordi saksbehandlere ikke lenger kan støtte seg på kompetansen i områdestyrene.

Reindriftsforvaltningen (FM) har behov for å beholde og utvikle den praktiske kunnskapen om reindriftsnæringa i sin region. Dette fordrer regelmessig og nær kontakt med næringa, noe embetene selv må sikre gjennom dialog og samhandling med reindriftsnæringa.

Noen av embetene har etablert økt, direkte kontakt med individuelle reinbeitedistrikter for innhenting av informasjon og reindriftsfaglig kunnskap. Erfaringene fra de embetene som lykkes med dette kan vurderes overført til de embetene der kontakten med næringa er svekket.

Den faglige kontakten man frem til 2014 hadde innenfor tidligere Statens reindriftsforvaltning (SRF), både horisontalt (mellom områdekantorene) og vertikalt (mellom ulike forvaltningsnivåer) er redusert. Denne faglige kontakten bør vurderes videreført og styrket i form av regulære, godt organiserte møteplasser.

Rutiner for samisk og reindriftsfaglig medvirkning

Forvaltningen og Sametinget/NRL har ulike oppfatninger av begrepet *medvirkning*, og dermed også om målet for *samisk og reindriftsfaglig medvirkning*. Dette medfører at konsekvensene av omorganiseringen vurderes ulikt. Det er behov for å skille tydelig mellom *medvirkning* og *medbestemmelse*.

Næringas mulighet til *medvirkning* svekkes om arenaer og prosesser som skal ivareta dette nedprioriteres som følge av det politiske arbeidet for økt *medbestemmelse*.

Medvirkning (slik begrepet benyttes i plan- og bygningsloven) forutsetter gode prosesser og relevante arenaer. Dagens prosesser og arenaer fremstår som utilstrekkelige, og det er varierende tilbakemeldinger knyttet til de fylkesvise dialogforaene som er etablert. Dette har antagelig sammenheng med ulikheter både i organisering og innhold. Embetene bør kunne utveksle erfaringer og lære av hverandres gode eksempler («best practices») på dette området.

Sett utenfra virker «dialogfora» også som et forsøk på å skape et organ etter modell av områdestyrene, men uten beslutningsfunksjonen. Det bør vurderes om helt andre tilnæringsmetoder kan være vel så hensiktsmessige når målet er å skape nye prosesser og arenaer for medvirkning (ref. Veileder i medvirkning i planlegging, KMD 2014).

Legitimitet i reindriften og samfunnet for øvrig

Forvaltningens legitimitet i reindriftnæringa synes å være svekket, og omorganiseringen i 2014 er en av flere forklaringer på dette. Misnøye med grunnlaget og prosessen for endringen, en oppfatning om uklårheter i reindriftsloven, samt konflikter og regulerende vedtak i næringa, synes også å påvirke denne holdningen. Det er derfor ikke grunnlag for å peke på omorganiseringen alene som årsak til svekket legitimitet. Dersom medvirkningsprosessene fungerte bedre ville sannsynligvis også tilliten til forvaltningen øke.

Det synes å være stor enighet om at forvaltningens legitimitet i samfunnet for øvrig har økt, spesielt gjelder dette for kommuner og andre offentlige etater. Det er en generell oppfatning av at det nå er et tydeligere skille mellom forvaltning og næring.

Førstelinjetjenesten

Det er ulik oppfatning av hvor godt embetene ivaretar førstelinjetjenesten. Dette har sammenheng med hvilken del av førstelinjetjenesten man referer til. Noen vektlegger forvaltningsoppgaver med tilhørende veiledning, andre vektlegger utadrettet virksomhet med aktiv rådgiving og service ovenfor næringa. Det er på det siste området at førstelinjetjenesten oppleves som svekket.

Kritikken mot dette aspektet ved førstelinjetjenesten har sammenheng med at forvaltningen har fått en endret rolle. Samtidig har reinbeitedistriktene fått større selvstyre. Det innebærer at rådgiving og service fra den offentlige reindriftsforvaltningen sin side skal reduseres. Rolleendringene er en styrt utvikling over flere år, og er ikke en følge av den organisatoriske endringen av forvaltningen.

Rolleendringene, både i forvaltningen og i reinbeitedistriktene, har ført til at det har oppstått et vakuum med hensyn til rådgivings- og serviceoppgaver. Dette er oppgaver som den offentlige reindriftsforvaltningen har avvirket og reinbeitedistriktene var ment å fylle, men ikke har hatt ressurser til.

For å dekke behovet for reindriftsfaglig rådgiving kan det vurderes om reinbeitedistriktenes evne til å fylle rollen som rådgiver og serviceorgan bør styrkes. Alternativt kan man vurdere å etablere en egen rådgivingstjeneste (men uavhengig av den offentlige forvaltningen) for å gi reinbeitedistriktene nødvendig kompetansestøtte.

For øvrig fremstår områdekantorene som et viktig element i førstelinjetjenesten. Områdekantorene gir næringa et konkret, lett identifiserbart sted å henvende seg. Terskelen er også lavere for å kontakte et områdekantore enn å kontakte fylkesmannsembetet sentralt.

Fylkeskommunale- og kommunale planprosesser

Flere forhold peker i retning av at det er positive effekter av at samme etat avveier og samordner viktige samfunnsinteresser i plansaker. Omleggingen i 2014 har ført til en bedre faglig samordningsprosess. Samtidig er det utvilsomt utfordrende for reinbeitedistriktene å følge opp alle sakene hvor de blir berørt.

Det kan derfor være behov for å vurdere hvordan reinbeitedistriktenes kompetanse og kapasitet kan økes, uten at dette trenger å være en oppgave som legges til forvaltningen.

Vår oppfatning er at fylkesmannsembetene, ut fra de politiske forutsetningene som til enhver tid er gitt, bidrar til at reindriftsnæringas interesser blir ivaretatt i plansaker. Det må samtidig være igangsatt planprosesser for at fylkesmannen skal kunne bidra til at reindriftsnæringas interesser blir ivaretatt i disse. Det er for øvrig politikken som legger føringer for hvordan forvaltningen opptrer. Eventuelle endringer med hensyn til hvor sterkt reindriften skal prioriteres er ikke et spørsmål om organisering av forvaltningsorganet, men må komme som følge av endringer i politiske styringssignaler.

Forvaltningsmodell

Fylkesmannsembetene har valgt ulike modeller for organisering av den offentlige reindriftsforvaltningen. Finnmark og Trøndelag, samt det nye embetet for Troms og Finnmark, har organisert reindriftsforvaltningen som en egen avdeling. I Troms var reindriftsforvaltningen frem til sammenslåingen med Finnmark plassert i avdeling sammen med plan og samfunnssikkerhet. I Nordland er reindrift plassert i felles avdeling med landbruk.

Blant de ansatte i reindriftsforvaltningen (FM) er det størst tilfredshet med organiseringen i de embetene hvor reindrift er plassert i en egen avdeling. I embetene som har annen organisering er synspunktene noe mer nyanserte, selv om det ikke er direkte misnøye med valgt modell. Sametinget og NRL mener at reindriftsforvaltningen (FM) må organiseres i egen avdeling.

Ut fra det materialet som foreligger her er det ikke grunnlag for å konkludere med at en bestemt organisasjonsmodell fungerer best i forhold til måloppnåelsen for reindriftsforvaltningen (FM). Sannsynligvis er det fordeler og ulemper med alle modellene. At det etableres interne rutiner og prosedyrer som fungerer i forhold til valgte modell, synes å være viktigere enn hvilken modell som velges.

For øvrig fremstår organiseringen mer utydelig for næringsutøverne etter omorganiseringen. Det er som forventet at næringa finner organiseringen utydelig i de fylkene som ikke har egen reindriftsavdeling. Noe av årsaken kan også være at fylkene har valgt ulike organisasjonsmodeller. Reinbeitedistrikter som forholder seg til flere fylker vil oppleve forskjellene som utfordrende.

Når det gjelder områdekontorene er det stor enighet ved embetene i Finnmark, Troms og Trøndelag om at disse må opprettholdes. I Nordland er det intern uro knyttet til at områdekontoret på Fauske flyttes til Bodø, samtidig som dette kan gi grunnlag for et nytt områdekontor i sørlig del av fylket.

Ut fra intervjuene synes det klart at det har vært viktig å opprettholde områdekontorene for å skape ro under omorganiseringsprosessen. Det er også enighet om at områdekontorene har vært viktige for å opprettholde både kvalitet og legitimitet i forvaltningen.

Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen som ble gjennomført i prosjektet hadde lav svarprosent og er derved beheftet med stor usikkerhet, men den gir uansett uttrykk for hva de faktiske respondentene svarte. Spørreundersøkelsen støtter i stor grad opp under inntrykket fra intervjuene, men bidrar også til å nyansere bildet. Undersøkelsen er besvart av 24 (av 88) reinbeitedistrikter, mens det bare er intervjuet én representant for næringa (NRL). Spørreundersøkelsen viser at NRL har støtte i næringa for sine synspunkter, men tydeliggjør samtidig at det er ulike standpunkter og varierende vurderinger også innenfor næringa.

Konklusjon

Alt i alt synes det som om omorganiseringen av den regionale delen av den offentlige reindriftsforvaltningen er vellykket og har nådd målene om en mer oversiktlig og effektiv forvaltning med hensyn til kjerneoppgavene. Forvaltningsstrukturen er blitt tydeligere for den øvrige offentlige forvaltningen, men ikke for reindriftsnæringa. Den offentlige reindriftsforvaltningen har fått økt legitimitet i samfunnet for øvrig, men legitimiteten inn mot næringa er svekket. Det siste synes imidlertid også å være knyttet til

forhold som ligger utenfor selve omorganiseringen. Det er behov for tiltak for å styrke næringas medvirkning, noe som også kan bidra til økt legitimitet. Forsøkene med «dialogfora» har i liten grad fungert etter hensikten. Det bør derfor vurderes om man skal forsøke å finne andre tilnæringsmåter og arenaer for medvirkning.

Omorganiseringen har styrket kompetansen hos fylkesmannsembetene, og reindriftsforvaltningen (FM) har fått tilgang til økt og verdifull kompetanse, uten at dette så langt er fullt utnyttet. Omorganiseringen har ved nedleggelsen av områdestyrene svekket tilgangen til reindriftsfaglig kompetanse, og det bør være et mål å finne gode tiltak for å opprettholde og øke denne kompetansen.

Områdekantorene har stor betydning som førstelinjetjeneste og for å opprettholde kontakt og dialog med næringa. Områdekantorene bidrar også til å bringe reindriftsfaglig kompetanse inn i forvaltningen, og ivaretar reindriftsfaglig medvirkning i forvaltningsmodellen. Ordningen med områdekantor tilknytting den regionale forvaltningen bør derfor opprettholdes, uten at evalueringen gir noe selvstendig grunnlag for å konkludere om hvor mange slike kontorer det bør være eller hvor de bør lokaliseres.

Tiltak som kan vurderes

Evalueringen inneholder forslag til tiltak som kan vurderes nærmere, men uten at evalueringen gir konkrete anbefalinger. Rekkefølgen i lista innebærer ingen prioritering.

- Benytte samme organisasjonsstruktur for reindriftsforvaltningen ved de ulike fylkesmannsembetene slik at forvaltningen fremstår mest mulig ensartet og gjenkjennelig fra fylke til fylke.
- Harmonisere kontaktpunktene mot næringa slik at forvaltningen fremstår mest mulig ensartet og gjenkjennelig fra fylke til fylke.
- Videreutvikle samarbeidet mellom fagområder innenfor fylkesmannsembetene.
- Erstatte den funksjonen områdestyrene hadde som reindriftsfaglig støtte for forvaltningen gjennom å etablere prosesser, møtesteder eller nettverk som sikrer at den offentlige reindriftsforvaltningen vedlikeholder og styrker kunnskapen om reindriftsnæringa i sin region.
- Styrke faglige møteplasser innenfor den offentlige reindriftsforvaltningen (både horisontalt, mellom embetene, og vertikalt, med Landbruksdirektoratet).
- Utvikle nye arenaer og prosedyrer for reindriftsnæringas medvirkning i planprosesser. Supplere (eller erstatte) dialogforum med arenaer for bredere involvering og medvirkning fra næringa. Utveksle erfaringer som høstes gjennom slike tiltak.
- Utrede hvordan reinbeitedistriktene evne til å fylle rollen de er tillagt gjennom reindriftsloven kan styrkes, eventuelt om det er behov for en egen rådgivingstjeneste for næringa.

2 Innledning

2.1 Oppdrag og mandat

Landbruks- og matdepartementet ga i supplerende tildelingsbrev datert 24.10.2018, NIBIO Kart og statistikk i oppgave å gjennomføre en evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften. Evalueringen gjelder spesifikt avviklingen av områdestyrene og overføringen av deres oppgaver til Fylkesmannen i de fem nordligste fylkene. Disse endringene ble gjennomført i 2014.

Departementet formulerte følgende mandat for evalueringen

Hovedformålet med evalueringen er å få vurdert om endringene har gitt en mer oversiktlig og effektiv forvaltning, samt en mer tydelig forvaltningsstruktur.

I tillegg skal evalueringen vurdere hvorvidt:

- *integreringen av forvaltningen av reindriften i et bredere faglig miljø så langt, samlet sett, har gitt kompetansemessige gevinster,*
- *det er utviklet gode rutiner for samisk og reindrifsfaglig medvirkning i den nye forvaltningsmodellen,*
- *endringen av forvaltningen har bidratt til økt legitimitet i reindriften og samfunnet for øvrig,*
- *omorganiseringen har endret reindrifsnæringens opplevelse av hvordan førstelinjetjenesten løser sine oppgaver,*
- *fylkesmannen har bidratt til at kommuner og fylkeskommuner i større grad ivaretar sitt ansvar overfor reindriften gjennom fylkeskommunale- og kommunale planprosesser.*

I forbindelse med overføring av forvaltningsmyndigheten til de fem nordligste fylkesmennene ble det avklart at reindriften områdekontorer skulle være lokalisert der de var før overføringen. Imidlertid ble det åpnet for at det gjennom fylkesvise prosesser kunne være rom for andre løsninger dersom dette vil være mest effektivt og hensiktsmessig. Fylkesmennene har valgt noe ulik organisering av reindriften, og i evalueringen må det også vurderes om valg av forvaltningsmodell har virket inn på måloppnåelsen.

2.2 Bakgrunn

Den regionale delen av den offentlige reindriftsforvaltningen ble omorganisert med virkning fra 1.1.2014. Ordningen med områdestyrer ble da avviklet og oppgavene overført til fylkesmennene i de (den gang) fem nordligste fylkene. Samtidig overtok fylkesmennene det administrative ansvaret for områdekontorene.

Ordningen med områdestyrer i reindriften hadde opphav i forslag fra Reindriftsutvalget av 1974¹. Ordningen ble innført i 1979 da lov om reindrift av 9. juni 1978² trådte i kraft. Gjennom loven ble det etablert en ordning med seks områdestyrer. Disse organene fikk betydelig myndighet etter loven.

I 1998 ble det oppnevnt et utvalg der reineiere var i flertall (Reindriftslovutvalget) for å gjennomgå reindriftsloven. Siktemålet var bl.a. å vurdere endringer i bestemmelsene om styring og forvaltning av reindriften. I utvalgets innstilling³ foreslo et flertall en forvaltningsmodell hvor områdestyrene skulle videreføres som fylkesreindriftsstyrer og områdekontorene ble foreslått lagt til fylkesmannen. Forslaget om denne endringen baserte seg blant annet på en undersøkelse av den offentlige reindriftsforvaltningen

¹ NOU 1975:5 Reindrift

² LOV-1978-06-09-49 Lov om reindrift (opphevet)

³ NOU 2001: 35 Forslag til endringer i reindriftsloven

som Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomførte i 2000⁴. Forslaget fra Reindriftslovutvalget ble imidlertid ikke fulgt opp i det påfølgende forslaget om endringer i reindrifftsloven⁵.

I 2010 opprettet Landbruks- og matdepartementet (LMD) en forvaltningsintern arbeidsgruppe som blant annet skulle drøfte og evaluere spørsmål knyttet til den offentlige reindrifftsforvaltningens mål- og rolleforståelse, og dialog internt og med andre aktører⁶. I den forbindelse fikk NIBR i oppdrag å gjennomføre en omdømmeevaluering blant sentrale etater og aktører⁷. Det går frem av den forvaltningsinterne evalueringen at dialogen mellom de ulike forvaltningsnivåene og mellom forvaltning og næring ble oppfattet som god. Dette samme gjaldt for spørsmålet om rolleforståelse. Det var også lik forståelse av de overordnede politiske målene for reindriften. Det var imidlertid forskjeller mellom forvaltningsnivåene med hensyn til prioritering av mål, og oppfatning av hvordan målene skulle nås. Arbeidsgruppen pekte også på at det var vanskelig å få forståelse for reindriffts rettigheter i samfunnet for øvrig, og at kjennskapen til reindriffts bruk av og rettigheter til areal var mangelfull i flere offentlige etater. I NIBRs omdømmeundersøkelse kom det frem at reindrifftsforvaltningen ble oppfattet som komplisert og uoversiktlig. Det ble også pekt på at forvaltningen ikke hadde den nødvendige distanse til næringa. Det siste ble understøttet av forskningsbaserte studier som pekte på at stor grad av lokal medvirkning gjennom kollegiale styrer kan gi uheldige utslag (Ulvevadedet og Hausner 2011, Ulvevadedet 2011).

LMD utarbeidet på bakgrunn av rapporten fra den forvaltningsinterne arbeidsgruppen, et forslag om utvikling av områdestyrene som ble sendt på høring 30.09.2011.

I regjeringens melding om landbruks- og matpolitikken⁸, som ble lagt frem i desember 2011, beskrives også behovet for større endringer i den regionale forvaltningen enn det som var foreslått av Reindrifftslovutvalget. I meldingen begrunnes dette med behovet for å a) forenkle og effektiviserer forvaltningen; b) samordne regional forvaltning gjennom fylkesmannsembetet; og c) redusere bruken av kollegiale organer (s. 197).

Forslaget om endring i organiseringen av den offentlige reindrifftsforvaltningen ble lagt frem for Stortinget i Prop. 89L (2012-13). Forslaget innebar at ordningen med områdestyrer skulle avvikles og områdestyrenes oppgaver skulle overføres til fylkesmannsembetene. Det ble forutsatt at områdekontorene samtidig ble overført til fylkesmennene. Lovendringen ble vedtatt av Stortinget og trådte i kraft fra 1.1.2014.

I proposisjonen ble det også sagt at ordningen skulle evalueres etter tre år, og at man etter en slik vurdering skulle vurdere behov for eventuelle nye endringer. I Meld. St. 32 (2016-2017) *Reindrift. Lang tradisjon – unike muligheter* ble evalueringen omtalt slik:

«Departementet vil igangsette en evaluering av endringene i den regionale forvaltningen, i tråd med signalene i Prop. 89L (2012-2013), herunder invitere Sametinget og NRL til å komme med innspill til mandat for arbeidet.»

Landbruks- og matdepartementet har gitt NIBIO i oppgave å gjennomføre denne evalueringen. Mandatet for evalueringen er gjengitt i kapittel 2.1 ovenfor.

⁴ NIBR Rapport 2000:16 Reindrifftsforvaltningen. En evaluering av organisasjon og virksomhet

⁵ Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) Om lov om reindrift (reindrifftsloven)

⁶ Internevaluering av den offentlige forvaltningen av reindrift i Norge, LMD, januar 2011

⁷ NIBR Rapport 2011:4 Den offentlige forvaltninga av reindriffta - omdømmeundersøkinga

⁸ Meld. St. 9 (2011-2012) Landbruks- og matpolitikken - Velkommen til bords

3 Metode

NIBIO har valgt to ulike tilnæringer for evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av rein-driften: spørreundersøkelse og intervju.

Spørreundersøkelse

For å nå mange interessenter ble det utarbeidet en nettbasert spørreundersøkelse med bred invitasjon til deltagelse. Aktuelle respondenter mottok en e-post med invitasjon til å delta via en unik lenke. E-post med invitasjon ble sendt respondentene 17. desember 2018. Undersøkelsen ble avsluttet 17. januar 2019 etter en purring 9. januar 2019. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til aktører innen offentlig forvaltning, samt reindriftsnæring og andre næringer/etater/aktører med arealbehov, eller som forvalter arealbruk, innenfor reindriftingsområdene.

Spørreundersøkelsen ble sendt til følgende:

- Reinbeitedistriktene (i alt 88) samt ni sommersidaer (totalt 97 adresser)
- Fylkeskommunene i Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag og Hedmark.
- Kommunene innenfor det samiske reinbeiteområdet.
- Norges Bondelag, ved Finnmark Bondelag, Troms Bondelag, Nordland Bondelag, Nord-Trøndelag Bondelag, Sør-Trøndelag og Hedmark Bondelag.
- Norsk bonde- og Småbrukarlag, ved Finnmark Bonde- og Småbrukarlag, Troms Bonde- og Småbrukarlag, Nordland Bonde- og Småbrukarlag, Nord-Trøndelag Bonde- og Småbrukarlag, Sør-Trøndelag Bonde- og Småbrukarlag, og Hedmark Bonde- og Småbrukarlag.
- Mattilsynet, i aktuelle regioner.
- Forsvarsbygg, i aktuelle regioner.
- Statkraft, i aktuelle regioner.
- NVE
- Direktoratet for mineralforvaltning
- Bane NOR
- Statens vegvesen, i aktuelle regioner.
- Finnmarkseiendommen
- Statskog, innenfor det aktuelle området.
- Norges skogeierforbund ved aktuelle andelslag.
- Fjellstyrene innenfor det aktuelle området.
- Utmarkskommunenes fellessammenslutning
- Norges naturvernforbund
- Norges jeger- og fiskerforbund ved lokale jakt- og fiskeforeninger innenfor det aktuelle området.
- Den norske turistforening, ved lokale turistforeninger innenfor det aktuelle området.
- Snøscooterklubbenes Fellesråd

Det ble i alt sendt ut 323 e-poster. Av disse ble 11 avvist på grunn av feil i e-postadresser e.l., slik at det er 312 som er levert. Det er 76 respondenter som har besvart hele undersøkelsen. Ytterligere 28 har besvart deler av undersøkelsen, men disse er ikke tatt med i behandlingen av data. Dette gir en svarprosent på 24 %.

Svarprosent i den nettbaserte undersøkelsen er lav. Dette er ikke uventet. SSB skriver i sin årsmelding for 2017⁹ at svarprosenten for frivillige undersøkelser er kraftig redusert de siste årene. For frivillige web-undersøkelser oppnådde SSB en svarandel på 46 % i 2017. Vår undersøkelse favnet en bred gruppe

⁹ Statistisk sentralbyrå. Årsrapport 2017. <https://www.ssb.no/omssb/om-oss/vaar-virksomhet/planer-og-meldinger/arsrapport-2017>

potensielle respondenter, og vi hadde ikke mulighet (tid) til å kontakte respondentene i forkant for å forberede dem på undersøkelsen. Flere, spesielt utenfor reindriftsnæring og forvaltning, kan nok også ha oppfattet temaet (organiseringen av den regionale delen av den offentlige reindriftsforvaltningen) som perifert i forhold til egne interesseområder. Spørreundersøkelsen har like fullt gitt mange parter og aktører en mulighet til å ytre seg.

Spørsmålene i den nettbaserte undersøkelsen er utarbeidet med utgangspunkt i spørsmålene som ble brukt av NIBR som grunnlag for NIBR-rapport 2011:4. Spørsmålene og svaralternativene ble tilpasset dagens situasjon og mandatet for evalueringen. Koblingen mot NIBRs undersøkelse ble valgt fordi det kunne gi grunnlag for å studere endringer, før og etter omorganiseringen. I og med den lave svarprosenten i siste undersøkelse faller denne muligheten bort.

Man skal være svært forsiktig med å trekke slutninger på grunnlag av en spørreundersøkelse med en lav svarprosent. Noe informasjon gir denne undersøkelsen likevel. Undersøkelsen er forventningsrett (i forhold til populasjonen som ble invitert til å delta), selv om den har stor usikkerhet. Materialet viser for enighet og uenighet blant de 76 respondentene som faktisk har svart. Ved å se på større grupper tematisk (Reinbeitedistrikter, Kommuner, Annen offentlig virksomhet, Andre) eller regionalt (Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag), kan det også komme fram mønstre som understøtter, utdypes, eller stiller kritiske spørsmål til den informasjonen som kommer fram i intervjudelen av prosjektet.

Spørreundersøkelsen er på grunn av den lave svarprosenten beheftet med stor usikkerhet. Den gir likevel uttrykk for hva de respondentene som faktisk deltok har svart. Spørreundersøkelsen støtter i stor grad opp under inntrykket fra intervjuene (se nedenfor), men bidrar også til å nyansere bildet. Undersøkelsen er besvart av 24 (av 88) reinbeitedistrikter, mens det bare er intervjuet én representant for næringa (NRL). Spørreundersøkelsen viser at NRL har støtte i næringa for sine synspunkter, men tydeliggjør samtidig at det er variasjon i vurderingene også innenfor næringa.

Intervju

For å få et bedre og mer dyptgående informasjon er representanter for Fylkesmannen, Landbruksdirektoratet, Sametinget og Norske reindriftssamers landsforening intervjuet. Disse ble informert i brev dattert 14. desember og bedt om å gi tilbakemelding for å avtale tidspunkt for intervju. Deretter er hver enkelt kontaktet for å gjøre avtaler. Hos fylkesmannsembetene har prosjektet bedt om å få snakke med representanter fra ulike avdelinger/fagområder: Fagansvarlig reindriftsforvaltning, en ansatt fra hvert av de tidligere områdekontorene, fagansvarlig landbruk og fagansvarlig miljø. Dette ble stort sett imøtekommet, og i tillegg stilte fylkesmannsembetene i Nordland og Trøndelag med en representant fra embetsledelsen. Direktør for reindriftsavdelingen i Finnmark valgte å ikke delta i intervjuene, fordi hun tidligere var ansatt i LMD og derved involvert i beslutningsprosessen som førte til endingen i den offentlige reindriftsforvaltningen.

Fra Landbruksdirektoratet avdeling reindrift, Sametinget og NRL ba vi om at det skulle utpekes en fra ledelsen som kunne svare på vegne av institusjonen, eventuelt flere personer hvis det var ønskelig. Sametinget valgte å delta med tre personer, de andre med én person hver.

Det ble utarbeidet en intervjuguide med spørsmål, noen faste og noen spørsmål tilpasset hver enkelt målgruppe. Intervjuene er foretatt ved fysiske møter eller via telefon/skype.

Følgende er intervjuet (representanter fra Fylkesmannen i Troms og Finnmark er oppgitt etter organisasjonstilhørighet/tittel før sammenslåing av de to fylkesmannsembetene 1.1.2019):

- Jan Gunnar Brattli, seniorrådgiver reindrift avdeling plan, reindrift og samfunnssikkerhet, Fylkesmannen i Troms, fysisk møte 14.1.2019.
- Øystein Ballari, fagansvarlig reindrift avdeling plan, reindrift og samfunnssikkerhet, Fylkesmannen i Troms, fysisk møte 16.1.2019.
- Evy Jørgensen, miljøverndirektør, Fylkesmannen i Troms, fysisk møte 31.1.2019.
- Berit Nergård Nyre, landbruksdirektør, Fylkesmannen i Troms, fysisk møte 31.1.2019.

- Øyvind Skogstad, seniorrådgiver miljøvern-avdelinga, Fylkesmannen i Nordland, fysisk møte 21.1.2019.
- John Kosmo, direktør avdeling landbruk og reindrift, Fylkesmannen i Nordland, fysisk møte 21.1.2019.
- Ing-Lill Pavall, underdirektør avdeling landbruk og reindrift, Fylkesmannen i Nordland, fysisk møte 21.1.2019.
- Jo Vidar Nordhaug, seniorrådgiver reindrift avdeling landbruk og reindrift, Fylkesmannen i Nordland, fysisk møte 21.1.2019.
- Monica Iveland, assisterende fylkesmann, Fylkesmannen i Nordland, fysisk møte 21.1.2019.
- Torhild Gjølme, landbruksdirektør, Fylkesmannen i Finnmark, telefonmøte 28.1.2019.
- Bente Christiansen, miljøvernsjef, Fylkesmannen i Finnmark, telefonmøte 28.1.2019.
- Morten Johan Mikkel Utsi, rådgiver reindrifftsavdelinga, Fylkesmannen i Finnmark, telefonmøte 01.02.2019.
- Ingolf Balto, seksjonsleder reindrifftsavdelinga, Fylkesmannen i Finnmark, telefonmøte 8.2.2019
- Kjell Kippe, fagdirektør reindrifftsavdelinga, Fylkesmannen i Trøndelag, fysisk møte 5.2.2019.
- Helge Hansen, direktør reindrifftsavdelinga, Fylkesmannen i Trøndelag, fysisk møte 5.2.2019.
- Gerd Janne Kristoffersen, assisterende fylkesmann, Fylkesmannen i Trøndelag, fysisk møte 5.2.2019.
- Tore Bjørkli, landbruksdirektør, Fylkesmannen i Trøndelag, telefonintervju 14.02.2019.
- Bjørnar Wiseth, klima- og miljødirektør, Fylkesmannen i Trøndelag, telefonintervju 15.02.2019.
- Johan Ingvald Hætta, seniorrådgiver avdeling reindrift, Landbruksdirektoratet, telefonmøte 23.01.2019.
- Ellinor Marita Jåma, leder Norske Reindrifftsamers Landsforbund, telefonmøte 22.1.2019.
- Magne Svineng, direktør avdeling næring, kultur og helse, Sametinget, fysisk møte 7.2.2019.
- John Osvald Grønmo, fagleder næring avdeling næring, kultur og helse, Sametinget, fysisk møte 7.2.2019.
- Ole-Anders Turi, rådgiver næring avdeling næring, kultur og helse, Sametinget, skypemøte 7.2.2019.

Materialet fra disse intervjuene er bearbeidet og forkortet av NIBIO. Det benyttes ikke sitater i rapporten og respondentene har ikke sjekket resultatene av vår bearbeiding. Framstillingen står for NIBIOs regning. Vi har gjort vårt beste for å fortolke og gjengi informasjon, synspunkter og meninger på en korrekt og fyllestgjørende måte. Det er likevel mulig at vi kan ha misforstått noe av den informasjonen vi har fått.

Terminologi

Med hensyn til terminologi ble begrepet «reindrifftsforvaltningen» frem til 1. juli 2014 benyttet i omtale av Statens reindrifftsforvaltning (SRF). Det er likevel vanskelig å unngå å bruke begrepet i en mer generell betydning i en rapport som denne. Ved omtale av den tidligere etaten Statens reindrifftsforvaltning benyttes derfor alltid hele navnet. Ved mer generell omtale av det offentlige forvaltningsapparatet knyttet til reindriften benytter vi så langt det er mulig og hensiktsmessig «den offentlige forvaltningen av reindriften». Iblant benyttes kortformen «reindrifftsforvaltningen» om arbeidsoppgavene når innholdet i begrepet går tydelig frem av kontekst. Ved konkret omtale av forvaltningsapparatet hos fylkesmanns-embetene benytter vi begrepet «reindrifftsforvaltningen (FM)».

4 Evalueringsresultater

4.1 Oversiktlig og effektiv forvaltning

Hovedformålet med evalueringen er å få vurdert om endringene har gitt en mer oversiktlig og effektiv forvaltning, samt en mer tydelig forvaltningsstruktur.

Fylkesmannsembetene

Ansatte i reindriftsforvaltningen (FM) opplever at organiseringen av forvaltningen stort sett er oversiktlig og tydelig sett «innenfra» i forvaltningen. Noen uklarheter som nevnes er at Landbruksdirektoratet og Fylkesmannen har hatt ulik tolkning av reindriftsloven på enkelte områder, men at dette gradvis er bedret. Det er også synspunkter om at myndighet knyttet til enkelte paragrafer i reindriftsloven burde delegeres fra Landbruksdirektoratet til fylkesmannsembetene. Videre gis det uttrykk for at kommunene og andre institusjoner opplever reindriftsforvaltningen (FM) som tydeligere og enklere å forholde seg til. Dette henger sammen med at Fylkesmannen er en etat kommunene også kjenner fra andre sammenhenger, og at embetene i vid forstand har en rolle knyttet til å samordne ulike interesser.

Flertallet av de ansatte i reindriftsforvaltningen (FM) mener at situasjonen er en annen for reindriftsnæringa. Næringa har ikke det samme, kjente forholdet til Fylkesmannen som kommunene har. Ansatte i reindriftsforvaltningen (FM) opplever at næringa gir tilbakemelding på at områdekantorene og områdestyrene ble oppfattet som tydeligere og bedre til å ivareta reindriftsinteressene enn det Fylkesmannen er. Samtidig mener et mindretall blant de ansatte at reindriftsnæringa nå har fått bedre forståelse for at reindriftsforvaltningen (FM) er et statlig organ, og at dette bidrar til en mer oversiktlig forvaltning.

Når det gjelder effektivitet i forvaltningen mener flertallet av respondentene fra reindriftsforvaltningen (FM) at endringen har vært positiv. Særlig i plansaker oppleves prosedyrene for saksgang og samordning i dag enklere og mer effektive, og at dette bekreftes av kommunene. I tillegg reduseres saksbehandlingstiden ved at man ikke må forholde seg til områdestyrenes møtekalender, og at administrasjon av områdestyrene i perioder kunne være tidkrevende. Utnyttelse av fellestjenester oppleves også som en positiv effekt.

Mindretallet, som mener effektiviteten ikke er endret, legger vekt på at reindriftsforvaltningen tidligere var en spesialisert organisasjon med klare oppgaver. Disse oppfatter den nye organiseringen som mer byråkratisk, med tidkrevende og lite effektive samordningsprosesser. Fra dette mindretallet blir det påpekt at det er lengre avstand til linjeledelsen og at delegering benyttes i mindre omfang enn før. I tillegg krever interne prosesser i embetene, deri også endringsprosesser, mye tid. Dette tar kapasitet og fokus bort fra den offentlige reindriftsforvaltningens egentlige oppgaver og går blant annet ut over muligheten til å drive utadrettet virksomhet.

Ansatte fra andre fagområder enn reindrift innenfor embetene mener effektiviteten i forvaltningen har økt, særlig gjennom samordningsprosessen i plansaker. Det vises også til ressursbesparelse knyttet til stordriftsfordeler. Når det gjelder tydelig forvaltningsstruktur er det i stor grad samsvar med hva ansatte i reindriftsforvaltningen (FM) svarer. De mener organiseringen er tydelig internt i embetene og ovenfor kommunene og andre offentlige etater, men at den nok kan være mindre oversiktlig for reindriftsnæringa. Noen mener også at Landbruksdirektoratets rolle ikke er helt avklart i forhold til fylkesmannsembetene.

Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet har ingen klar oppfatning om hvorvidt organisasjonsendringen har ført til større effektivitet i den regionale delen av den offentlige reindriftsforvaltningen. Denne etaten mener at strukturen i forvaltningen ikke er blitt tydeligere som følge av organisasjonsendringen. Det begrunnes med at fylkesmannsembetene organiserer reindriftsforvaltningen ulikt, samt at det har vært sammenslåing

av embeter og interne endringer. Dette kan virke uoversiktlig, særlig for reindriftsnæringa. Landbruksdirektoratet mener imidlertid at dette kan bedres på sikt.

Sametinget

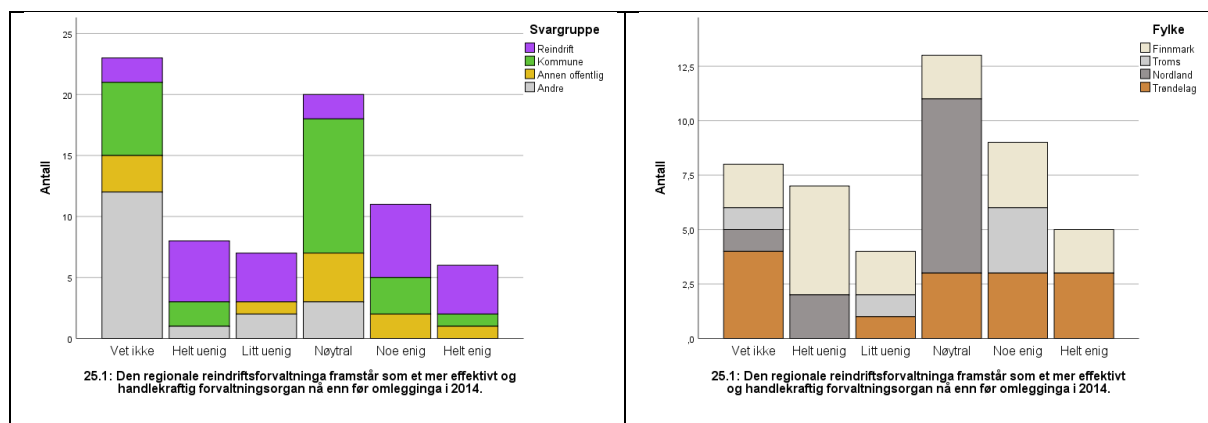
Sametinget har ingen klar formening om effektiviteten i den offentlige reindriftsforvaltningen er endret som følge av omleggingen, men det pekes på at sakstypene i forvaltningen gradvis er endret. Sakene gjelder nå i større grad areal og reintallstilpasninger. Sametinget mener at fylkesmannsembetene ikke har et godt nok system eller riktig organisering for å håndtere disse saksområdene. Når det gjelder strukturen i forvaltningen mener Sametinget at det var en del uklarheter i oppstartsfasen, særlig med hensyn til forholdet mellom fylkesmannsembetene og Landbruksdirektoratet, men at dette nå er blitt bedre. De har også inntrykk av at Landbruksdirektoratets rolle er redusert og at etaten er blitt mindre synlig.

NRL

NRL mener effektiviteten i den offentlige reindriftsforvaltningen er redusert som følge av omleggingen. Dette skyldes, etter NRLs oppfatning, at forvaltningen er blitt mer byråkratisk, at fokuset på oppgaver er svekket og at saksbehandlingstiden dermed har økt. Stadig flere oppgaver blir, i følge NRL, overlatt til reinbeitedistriktene selv, som følge av redusert effektivitet i forvaltningen. NRL mener også at kompetansen i den offentlige reindriftsforvaltningen er svekket, og at dette fører til at flere vedtak nå påklages. De mener videre at strukturen i forvaltningen er blitt mindre tydelig fordi reindriftsforvaltningen (FM) er organisert ulikt i embetene.

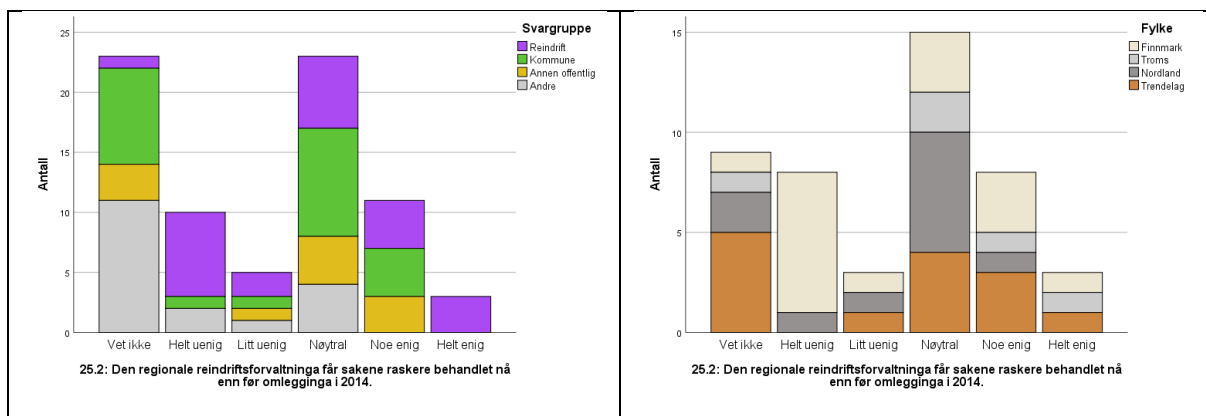
Spørreundersøkelsen

Figur 4.1.1 (under) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Den regionale reindriftsforvaltningen framstår som et mer effektivt og handlekraftig forvaltningsorgan nå enn før omlegginga i 2014». Flertallet av respondenter forholder seg nøytrale eller «vet ikke». Det er først og fremst reinbeitedistriktene som svarer at de opplever endringer mht effektivitet og handlekraft. Reinbeitedistriktene fordeler seg imidlertid noenlunde likt mellom å være enige eller uenige i utsagnet. Sett regionvis er det i Trøndelag (og kanskje Troms) at flest respondenter er enige i at den regionale delen av den offentlige reindriftsforvaltningen nå framstår som mer effektiv og handlekraftig.



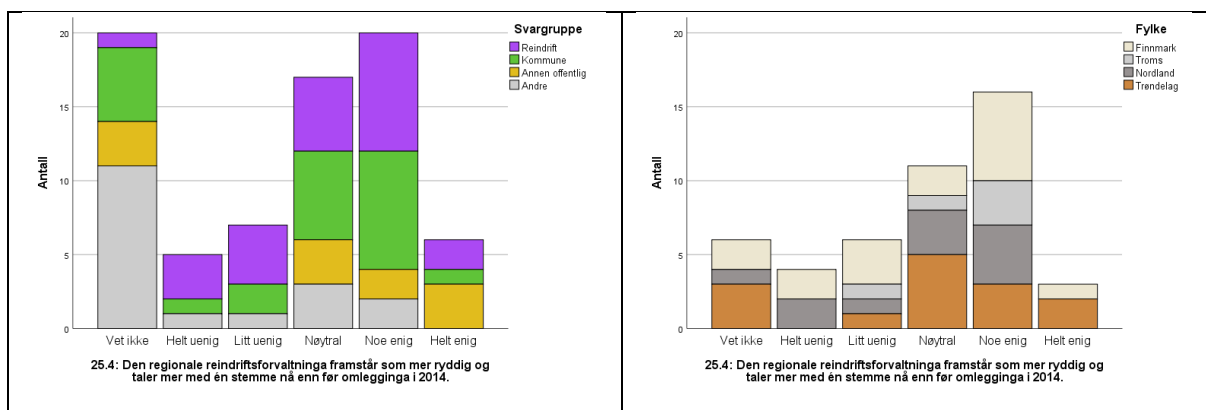
Figur 4.1.1 Handlekraft og effektivitet. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Figur 4.1.2 (under) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Den regionale reindriftsforvaltningen får sakene raskere behandlet nå enn før omlegginga i 2014». Flertallet av respondenter forholder seg nøytrale eller «vet ikke». Blant reinbeitedistriktene er svarene noenlunde likelig fordelt mellom enige og uenige. Regionvis skiller Trøndelag seg ut med flere respondenter som er enige i at saksbehandlingen er blitt raskere enn før, mens det er et betydelig antall respondenter fra Finnmark som er «helt uenig».

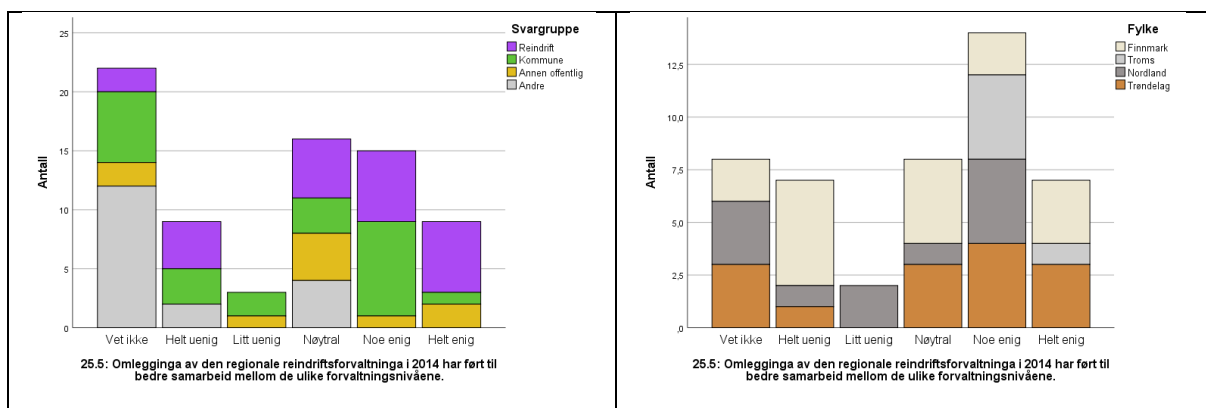


Figur 4.1.2. Saksbehandlingstid. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Figur 4.1.3 (under) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Den regionale reinndriftsforvaltningen framstår som mer ryddig og taler mer med én stemme nå enn før omlegginga i 2014». Flertallet av respondenter forholder seg nøytrale eller er enige i dette utsagnet. Det er særskilt respondentene blant kommunene, men også fra deler av annen offentlig forvaltning, som har registrert en bedring på dette området. Oppfatningen blant reinbeitedistriktene er delt. Regionvis skiller Trøndelag og Troms seg ut med flere respondenter som er nøytrale eller enige i at forvaltningen er blitt mer ryddige og kommuniserer mer entydig etter omleggingen.



Figur 4.1.3 Ryddighet og entydig kommunikasjon. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).



Figur 4.1.4 Bedre samarbeid mellom de ulike forvaltningsnivåene. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Figur 4.1.4 (over) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Omlegginga av den regionale reindriftsforvaltningen i 2014 har ført til bedre samarbeid mellom de ulike forvaltningsnivåene». Flertallet av respondenter forholder seg nøytrale eller er enige i dette utsagnet. Det gjelder både blant reinbeitedistriktene, kommunene og annen offentlig forvaltning. Regionalt støttes utsagnet i Troms og Trøndelag, mens enkelte respondenter både i Nordland og Finnmark ikke opplever noen bedring i samarbeidet mellom forvaltningsnivåene. I begge disse fylkene er imidlertid oppfatningen delt, og det er like mange som svarer at de er enige i at det er blitt bedre samarbeid mellom forvaltningsnivåene. Utsagnet får også overveiende støtte blant reinbeitedistriktene og i kommunene, men i begge grupper finnes det noen respondenter som er «helt uenige».

Konklusjon

Vurdert ut fra hva flertallet av respondentene svarer er det grunn til å tro at endringen har hatt positiv effekt på effektiviteten i forvaltningen. Dette støttes av spørreundersøkelsen. Særlig synes prosessene rundt behandling av plansaker å være mer oversiktlig, ved at reindriftensyn nå inngår tidligere i samordningsprosessene og at antall forvaltningsledd er redusert ved avviklingen av områdestyrene. Dette har trolig også betydning for hvordan kommunene oppfatter planprosessen. Det må understrekes at respondentene ikke svarer entydig på dette punktet, og at både Sametinget og NRL er uenige. Spørreundersøkelsen viser også uenighet fra respondenter i Finnmark, og delvis også i Nordland.

Når det gjelder forvaltningens struktur oppleves denne som tydelig internt i embetene, samtidig som det påpekes noen uklarheter i forholdet mellom Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet. For kommunene og andre offentlige etater er inntrykket at det har blitt enklere å forholde seg til forvaltningen etter omleggingen. Når det gjelder reindriftsnæringa er det stor grad av enighet blant alle respondentene, inkludert Sametinget og NRL, om at aktørene i næringa ikke opplever forvaltningen som mer tydelig. For næringa var sannsynligvis områdestyrene og områdekantorene et organ med en tydeligere rolle knyttet til å ivareta deres interesser. Dessuten var organiseringen lik i alle fylkene. Det siste kan ha betydning for reinbeitedistrikter som disponerer areal i flere fylker.

For å tydeliggjøre forvaltningsstrukturen ovenfor reindriftsnæringa vil det antagelig være en fordel om forvaltningen er organisert på samme måte i alle fylkene. Hvis reindriftsforvaltningen (FM) ikke er organisert som en egen, identifiserbar organisatorisk enhet kan det vurderes om det likevel bør etableres et tydelig «reindriftsfaglig kontaktpunkt» i hvert embete, utformet på en slik måte at embetene framstår likt ovenfor næringa, uavhengig av fylke.

4.2 Kompetansemessige gevinster

Evalueringen skal vurdere hvorvidt integreringen av forvaltningen av reindriften i et bredere faglig miljø så langt, samlet sett, har gitt kompetansemessige gevinster.

Fylkesmannsembetene

Ansatte ved reindriftsforvaltningen (FM) svarer at deres egen kompetanse er lite endret etter omleggingen. De mener at muligheten for egen kompetanseheving er noe redusert eller er lite endret. De svarer noe ulikt på hvor mye ressurser som stilles til rådighet for å delta på kurs/konferanser, men oppgir også her enten liten endring eller noe reduksjon. Flere gir tilbakemelding på at den interne kontakten innad i den offentlige reindriftsforvaltningen, mellom ulike kontorer og ulike nivåer, er redusert, og at dette er uheldig for kompetanseutviklingen. Tidligere var det årlige møter/seminarer som var nyttige for erfaringsutveksling og diskusjon om aktuelle problemstillinger. Slike møtepunkter er det mindre av nå, noe som oppleves som et tap i forhold til kompetanseutvikling.

Når det gjelder den kompetansemessige betydningen av områdestyrene svarer flertallet av de ansatte ved reindriftsforvaltningen (FM) at styrene representerte lokalkunnskap om reindriftsnæringa/reindriftsforhold som var nyttig for forvaltningen, og at dette ikke er erstattet i den nye forvaltningsmodellen. Hvor stort tap dette er for kvaliteten i vedtakene vurderes ulikt. Noen mener det er et stort tap, mens

andre mener det erstattes ved at reindriftsforvaltningen (FM) tar kontakt med aktuelle reinbeitedistrikter for innhenting av informasjon ved behov.

Uavhengig av fagområde og nivå (ledelse/ikke ledelse) gir flertallet av de ansatte ved fylkesmannsembetene uttrykk for at flyttingen av den regionale delen av den offentlige reindriftsforvaltningen til Fylkesmannen har styrket den generelle kompetansen om reindriftsnæringa innad ved fylkesmannsembetene. Både andre fagområder og ledelsen har fått økt kjennskap/kunnskap og forståelse for reindriftsnæringas utfordringer. Et mindretall mener at selv om andre fagområder/ledelsen har fått økt kunnskap om den offentlige reindriftsforvaltningen, så gir ikke dette økt kunnskap om reindriftsnæringa så lenge disse ikke selv har direkte kontakt med næringa.

Andre positive kompetanseeffekter som nevnes av ledere på ulike nivåer og fagområder er synergier som framkommer gjennom en generell kompetanseutveksling mellom fagområdene, særlig i forbindelse med den statlige samordningsprosessen som tillegger embetene. Fra embetsledelsen trekkes det også fram at kompetansen hos reindriftsforvaltningen (FM) utgjør et positivt supplement som bidrar til øvrige oppgaver som embetet har i forhold til samiske miljøer.

Mulighet for økt tilgang på juridisk kompetanse og kompetanse innenfor viktige lovverk som plan- og bygningsloven og forvaltningsloven nevnes som positivt for reindriftsforvaltningen (FM). Noen trekker også fram at reindriftsforvaltningens (FM) kompetanse nå brukes mer aktivt i behandling av saker innen andre fagområder som f.eks. rovvilt og motorferdsel i utmark. Denne mellomfaglige kontakten oppleves enklere og fungerer bedre nå enn før 2014. Det synes å være mindre utnyttelse av kompetanse den andre veien, fra andre fagområder til reindriftsforvaltningen (FM), bortsett fra i plansaker som er omtalt spesielt i kapittel 4.6.

Enkelte, både fra embetsledelse og innenfor andre avdelinger som ikke tilhørte områdekontorene før 2014, mener at den offentlige reindriftsforvaltningen nå er blitt mer profesjonell og målrettet. Dette nevnes ikke av ansatte ved reindriftsforvaltningen (FM) som tilhørte områdekontorene før 2014.

Når det gjelder kompetanseplanlegging svarer alle embetene at reindriftsforvaltningen (FM) følger samme system som andre fagavdelinger-/områder. Det betyr at ansvaret for det systematiske kompetansearbeidet ligger i linjeledelsen, og at fordeling av ressurser til kompetanseheving gjøres etter en samlet vurdering av behov i hele embetet.

Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet påpeker at manglende kompetanse ikke var årsaken til omorganiseringen i 2014. De mener kompetansen innad i reindriftsforvaltningen (FM) ikke er mye endret som følge av endringen, og at de kompetansemessige gevinstene kan være ulikt fordelt mellom embetene. Som en positiv effekt nevnes at reindriftsforvaltningen (FM) nå har større tilgang til juridisk kompetanse.

Sametinget

Sametinget mener at den reindriftsfaglige kompetansen i den offentlige reindriftsforvaltningen er svekket med avvikling av områdestyrene. Områdestyrene stod for den detaljerte og erfaringsbaserte kunnskapen om reindriftsnæringa i sin region. Dette er ifølge Sametinget avgjørende kunnskap for god forvaltning som ikke er erstattet i den nye forvaltningsmodellen.

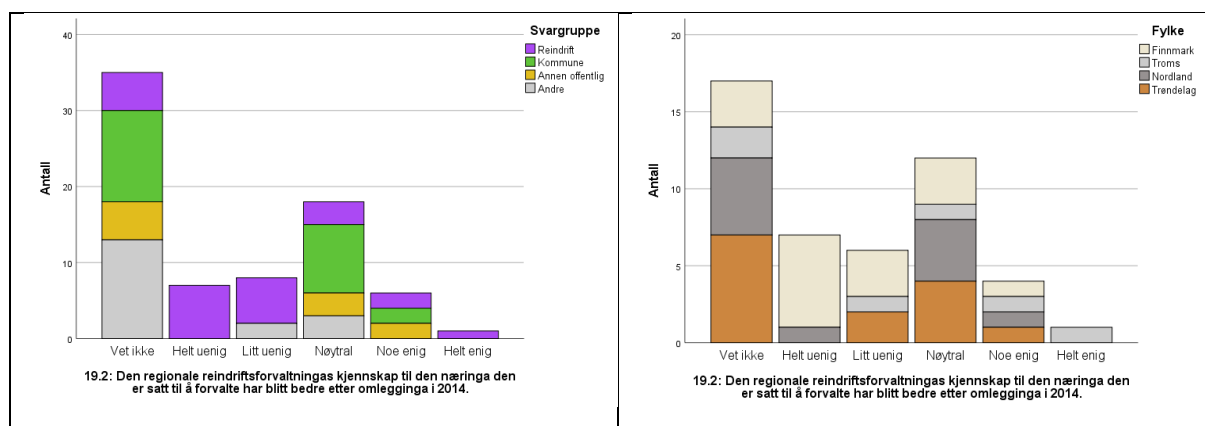
NRL

NRL har sammenfallende syn med Sametinget. I tillegg legger NRL vekt på at det tar tid å bygge opp reindriftsfaglig kompetanse, og at det derfor er svært viktig for forvaltningen å beholde kompetente medarbeidere med lang erfaring.

Spørreundersøkelsen

Figur 4.2.1 (under) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Den regionale reindriftsforvaltningens kjennskap til næringa den er satt til å forvalte har blitt bedre etter

omlegginga i 2014». Flertallet av respondenter med synspunkt på dette forholdet seg nøytrale eller er uenige i utsagnet. Blant reinbeitedistriktene gis det tydelig uttrykk for at omleggingen ikke har medført noen kompetansemessig gevinst på det reindriftsfaglige området.



Figur 4.2.1 Kunnskap om reindriftsnæringa. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Konklusjon

Fylkesmannsembetene har gjennom organisasjonsendringen fått økt kunnskap om reindriftsnæringa, og denne kompetansen benyttes innenfor embetenes øvrige ansvarsområder. Reindriftsforvaltningen (FM) har fått bedre tilgang til juridisk kompetanse og kompetanse om sentrale lovverk som plan- og bygningsloven og forvaltningsloven, men det gjenstår å utnytte dette bedre. Den reindriftsfaglige kompetansen er i noen grad svekket som følge av organisasjonsendringen, i den forstand at saksbehandlere ikke lenger har områdestyrene å støtte seg på. Noen av embetene kompensere dette gjennom økt, direkte kontakt med aktuelle reinbeitedistrikter, for innhenting av informasjon og reindriftsfaglig kunnskap. Det er mulig at erfaringene fra de embetene som lykkes med dette kan overføres til de embetene der kontakten er svekket.

Reindriftsforvaltningen (FM) har behov for å beholde og utvikle den praktiske kunnskapen om reindriftsnæringa i sin region. Dette fordrer regelmessig og nær kontakt med næringa, noe embetene selv må sikre gjennom hvordan de organiserer sin dialog og samhandling med reindriftsnæringa. Når den dialogen med reindriftsnæringa som kom naturlig i form av samhandlingen med områdestyrene er falt bort, må embetene selv sikre at den erstattes av andre arenaer for samhandling og dialog.

Den faglige kontakten man hadde innenfor Statens Reindriftsforvaltning, både horisontalt - mellom områdekantorene - og vertikalt – mellom ulike forvaltningsnivåer - fram til 2014, er i stor grad falt bort. Denne faglige kontakten var antagelig av betydning for å opprettholde og styrke både den reindriftsfaglige og den forvaltningsfaglige kompetansen. Denne faglige kontakten – nå mellom embetene, og med Landbruksdirektoratet - bør vurderes gjenopptatt i form av regulære, godt organiserte møteplasser.

4.3 Rutiner for medvirkning

Evalueringen skal vurdere hvorvidt det er utviklet gode rutiner for samisk og reindriftsfaglig medvirkning i den nye forvaltningsmodellen.

Ulik forståelse av begrepet «medvirkning»

Blant de som er intervjuet er det grunnleggende forskjeller i forståelse av begrepet *medvirkning*. Forskjellen går mellom Sametinget og NRL på den ene siden, og flertallet av de intervjuede i forvaltningen på den andre siden. Forskjellene fører til at det er ulike forventninger til hva *medvirkning* innebærer.

Forvaltningens forståelse av begrepet har bakgrunn i lovverk, særlig plan- og bygningsloven og forvaltningsloven. Medvirkning etter plan- og bygningsloven er kortfattet «enkeltpersoners og gruppers rett til å delta i, og påvirke offentlige utrednings- og beslutningsprosesser» (KMD 2014). Forvaltningsloven har bestemmelser om forvaltningsorganets plikt til å gi veiledning innenfor sitt saksområde, slik at parter og andre interesserte får adgang til å ivareta sine interesser på best mulig måte.

Sametinget og NRLs forståelse av medvirkning knyttes til folkerettslige begreper om *medbestemmelse* som slår fast at den samiske befolkningen har spesielle rettigheter som forplikter myndighetene. Det vises også til konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og staten hvor målsettingen er å skape enighet når det skal innføres lover eller gjennomføres tiltak som påvirker samiske interesser.

Forenklet kan man si at *medvirkning* er å ha anledning til å gi uttrykk for eget synspunkt, mens *medbestemmelse* er å delta i de avgjørelser som fattes. I tråd med dette oppfatter forvaltningen at *samisk og reindriftsfaglig medvirkning* betyr at disse interessene gis informasjon og muligheten til å gi uttrykk for sin mening. Sametinget og NRL oppfatter isteden *samisk og reindriftsfaglig medvirkning* som *medbestemmelse*, noe som innebærer at samiske og reindriftsfaglige interesser deltar når det fattes avgjørelser. Disse forskjellene medfører at samisk og reindriftsfaglig medvirkning under den nye forvaltningsmodellen, og endringene i forhold til tidligere modell, vurderes ulikt.

Sametinget og NRL

Sametinget og NRL mener at nedleggelsen av områdestyrene har redusert muligheten for samisk og reindriftsfaglig medvirkning, ettersom det ikke lengre sitter næringsutøvere med kunnskap om reindriftsnæringa i regionen i det organet der beslutninger fattes. Sametinget peker på at de med nedleggelsen av områdestyrene ikke har noen innflytelse på den regionale delen av den offentlige reindriftsforvaltningen, slik de tidligere hadde gjennom de politisk valgte representantene som Sametinget oppnevnte til områdestyrene.

Som erstatning for medvirkningsrollen til områdestyrene har fylkesmannsembetene etablert regionale dialogfora. Disse skal sikre god kontakt og medvirkning mellom forvaltning og samiske miljøer. Foraene møtes årlig og er sammensatt av representanter fra fylkesmannsembetene, Sametinget og NRL. Den konkrete organiseringen varierer noe fra fylke til fylke, og etter dagsordenen for møtene. Sametinget og NRL uttrykker misnøye med hvordan disse dialogforaene fungerer. De mener at så lenge forumet ikke har formell myndighet, så har det heller ingen reell funksjon, og at interessen for å delta dermed har avtatt. NRL er noen mindre kritiske til forumet i Trøndelag enn til de andre fylkene.

Oppsummert uttrykker Sametinget og NRL at samisk og reindriftsfaglig medvirkning i den offentlige reindriftsforvaltningen er marginal eller fraværende. De mener nedleggelsen av områdestyrene har forverret situasjonen. Videre mener Sametinget og NRL at den generelle kontakten mellom reindriftsnæringa og den regionale delen av den offentlige reindriftsforvaltningen har blitt dårligere etter 2014, og at avstanden mellom forvaltning og næring har økt.

Fylkesmannsembetene

De ansatte ved reindriftsforvaltningen (FM) som er intervjuet kan deles inn i omtrent to like store grupper med hensyn til hvor godt de mener samisk og reindriftsfaglig medvirkning ivaretas av forvaltningen.

De som er mest fornøyd trekker fram at en viktig del av medvirkningen skjer gjennom den generelle kontakten med reindriftsnæringa i saksbehandling, møter og seminarer, og gjennom rollen som første-linjetjeneste. Noe av dette er formalisert, ligger i saksbehandlingsrutinene og er regulert av lovverk. Noe skjer mer tilfeldig fra sak til sak.

Av forhold som nevnes som positive for medvirkning er at reindriftsforvaltningen (FM) har egne samlinger eller fagseminarer med reindriftsutøvere, selv om dette skjer i varierende omfang fra fylke til fylke. Disse samlingene er en viktig arena for embetene med hensyn til å informere om Fylkesmannens rolle i den offentlige reindriftsforvaltningen. Tilbakemeldingene fra reindriftsnæringa på disse tiltakene er ifølge fylkesmannsembetene god, særlig når det er et reindriftsfaglig innhold på agendaen.

Reindriftsforvaltningen (FM) i Trøndelag framhever at de har faste møter med reindriftsnæringa som følger årshjulet til næringa, og at dette fungerer godt.

Det trekkes også fram at fylkesmannsembetene gjennom sin brede kontakt med ulike samfunnsaktører i større grad har mulighet til å nå bredt ut med informasjon om reindriftsnæringas behov og rettigheter, enn den offentlige reindriftsforvaltningen hadde tidligere. Fylkesmannsembetene har, gjennom sitt helseansvar, bedre forutsetninger enn den regionale delen av den offentlige reindriftsforvaltningen hadde tidligere til å fokusere på det folkerettslige aspektet, samt sammenhengen mellom kulturell, økologisk og økonomisk bærekraft i næringa. Når det gjelder områdestyrenes rolle for å sikre god medvirkning mener noen at det å ha ansatte i reindriftsforvaltningen (FM) med bakgrunn fra reindriftsnæringa til en viss grad erstatter dette. Muligheten for bedre kontakt med næringa, særlig unge og framtidige næringsutøvere, gjennom nye informasjonskanaler som sosiale medier, nevnes også som en positiv mulighet.

De respondentene innenfor reindriftsforvaltningen (FM) som er minst fornøyd med hvordan fylkesmannsembetene ivaretar samisk og reindriftsfaglig medvirkning, mener at nedleggelsen av områdestyrene har ført til redusert medvirkning. De kobler dette til at områdestyrene var viktige for å sikre forvaltningen tilgang til god kunnskap om reindriftsnæringa i regionen. De mener også at områdestyrene bidro til tillitt og gode relasjoner mellom næring og forvaltning. Disse respondentene er i stor grad enige med Sametinget og NRL i at den generelle kontakten mellom reindriftsnæringa og den regionale delen av den offentlige reindriftsforvaltningen har blitt dårligere etter 2014, og at avstanden mellom forvaltning og næring har økt.

Når det gjelder dialogforaene er fylkesmannsembetene, både reindriftsforvaltningen (FM) og embetsledelsen, i stor grad enige om at disse ikke fungerer tilfredsstillende. Det er delte syn på hva som er årsak til dette. Noen er enige med begrunnelsen til Sametinget og NRL, mens andre, særlig ledelsen, mener at forklaringen ligger i at Sametinget og NRL i for liten grad bidrar til å utvikle form og innhold i forumet. På den positive siden mener noen at dialogforaene vil fungere bedre på sikt, men at det kan ta litt tid før de finner sin rolle.

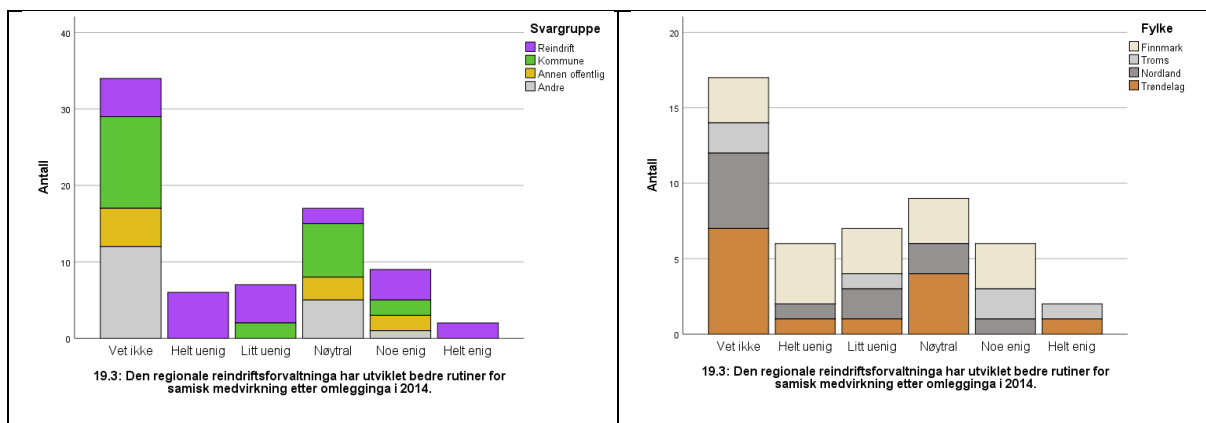
Øvrige ansatte ved fylkesmannsembetene har mindre utfyllende kommentarer om medvirkning, men det generelle bildet er at både ansatte i andre fagområder og i embetsledelsen er fornøyd med hvordan medvirkningen ivaretas, samtidig som flere mener at det fortsatt kan gjøres mer for bedre kontakten med reindriftsnæringa. De mener ansvaret for dette ikke ligger hos Fylkesmannen alene, men også hos de samiske miljøene.

Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet knytter medvirkning til tilgang på samisk og reindriftsfaglig kompetanse i forvaltningen. Videre viser Landbruksdirektoratet til at det er utfordrende å få til gode prosesser, og at samisk språkkunnskap i forvaltningen er viktig for å lykkes med dialog og medvirkning, særlig i Finnmark. Ovenfor Landbruksdirektoratet har reindriftsnæringa gitt uttrykk for at det nå er større avstand mellom næringa og ledelsen i den offentlige reindriftsforvaltningen, og at næringa opplever at dette kan gå ut over tillitten. Svekket tillit er negativt med tanke på god medvirkning. Videre opplyser Landbruksdirektoratet at reinbeitedistriktene har gitt uttrykk for at fristen for å gi uttalelser i forvaltningssaker oppleves å være for kort. Landbruksdirektoratet mener at dette også kan bidra negativt når en ønsker å oppnå god medvirkning.

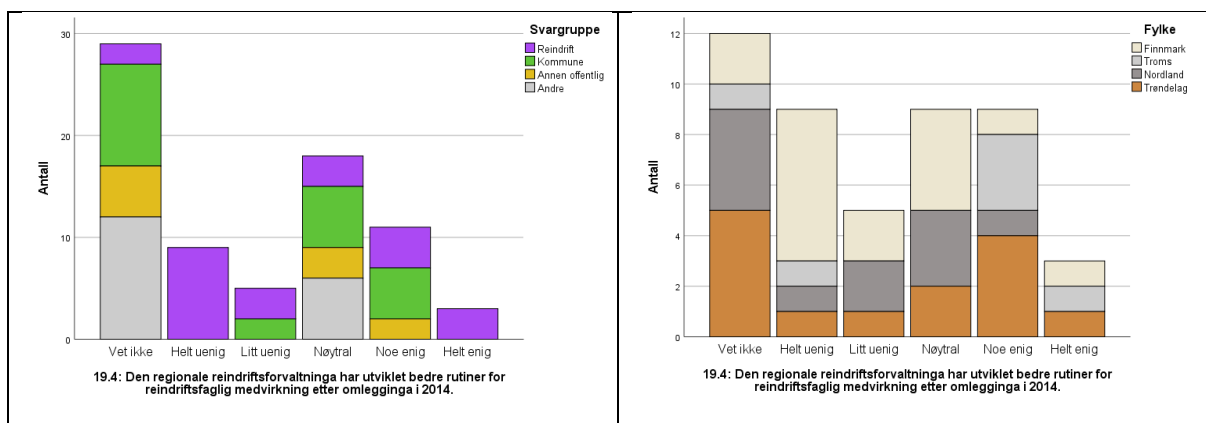
Spørreundersøkelsen

Figur 4.3.1 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Den regionale reindriftsforvaltningen har utviklet bedre rutiner for samisk medvirkning etter omlegginga i 2014». Flertallet av respondenter forholder seg nøytrale eller «vet ikke». Det er først og fremst reinbeitedistriktene som er uenige i utsagnet, selv om det også blant disse er delte oppfatninger om dette forholdet.



Figur 4.3.1 Rutiner for samisk medvirkning. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Figur 4.3.2 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Den regionale reindriftsforvaltningen har utviklet bedre rutiner for reindriftsfaglig medvirkning etter omlegginga i 2014». Flertallet av respondenter forholder seg nøytrale eller «vet ikke». Reinbeitedistriktene er delt i synet på dette utsagnet, men en markant gruppe er «helt uenig». Det er usikkert om de med dette mener at rutinene for reindriftsfaglig medvirkning er blitt *dårligere*, men de mener utvilsomt at rutinene ikke er blitt bedret. Regionalt er det særlig respondenter fra Finnmark som markerer uenighet i utsagnet. I Troms er det derimot en liten tendens til at de som svarer er enige i utsagnet.



Figur 4.3.2 Rutiner for reindriftsfaglig medvirkning. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Konklusjon

Forvaltningen og Sametinget/NRL har ulike oppfatninger av begrepet *medvirkning*, og dermed også om målet for *samisk og reindriftsfaglig medvirkning*. Dette medfører at konsekvensene av omorganiseringen av den regionale delen av den offentlige reindriftsforvaltningen med hensyn til medvirkning vurderes ulikt. Forvaltningen oppfatter, i tråd med forvaltningsloven og plan og bygningsloven, *medvirkning* som å ha anledning til å gi uttrykk for eget synspunkt. Sametinget/NRL oppfatter medvirkning i en folkerettslig forstand, som *medbestemmelse*, dvs. retten til å delta i de avgjørelser som fattes. I det følgende er vurderingen begrenset til den forvaltningsmessige oppfatningen av begrepet.

Medvirkning forutsetter gode prosesser og relevante arenaer. Disse skal sikre at berørte parter mottar tilstrekkelig informasjon og får mulighet til å legge frem sine synspunkter. Det kan være utfordrende å etablere slike prosesser og arenaer. Den delte oppfatningen som fremkommer i svarene fra både reinbeitedistriktene (i spørreundersøkelsen) og fra ansatte i forvaltningen er et uttrykk for at dagens

prosesser og arenaer er utilstrekkelige. Nedleggelsen av områdestyrene har fratatt næringa og det samiske miljøet en arena for medvirkning, også når begrepet benyttes i rent forvaltningsmessig forstand.

Det er behov for å skape nye prosesser og arenaer som ivaretar behovet for samisk og reindriftsfaglig medvirkning i forvaltningen. Det gjelder også ikke minst for reinbeitedistriktene og de utøvende i næringa. For å klare dette er antagelig et første skritt å skille klart mellom arenaer og prosesser som skal ivareta *medvirkning*, og arenaer og prosesser som skal ivareta *medbestemmelse*.

Det er ulike tilbakemeldinger knyttet til de fylkesvise dialogforaene. Det er grunn til å anta at dette ikke er tilfeldig, men har sammenheng med organisering og innhold. På dette området bør embetene kunne utveksle erfaringer og lære av hverandres gode eksempler («best practices»).

Sett utenfra virker det også som om «dialogfora» er et forsøk på å skape et organ etter modell av områdestyrene, men fratatt beslutningsfunksjonen. Man kan ikke se bort ifra at helt andre tilnæringsmetoder kan være vel så hensiktsmessige når målet er å skape nye prosesser og arenaer for medvirkning. Her bør næring og forvaltning, gjerne representert ved personer uten nevneverdig ballast fra tidligere organer, kunne sette seg sammen og tenke nytt og fordomsfritt med sikte på å skape hensiktsmessige arenaer og etablere prosesser som understøtter reell medvirkning. Det kan også være nyttig å systematisere erfaringene med egne samlinger eller fagseminarer med reindriftsutøvere, med sikte på videre utvikling av disse arenaene.

4.4 Økt legitimitet

Evalueringen skal vurdere hvorvidt endringen av forvaltningen har bidratt til økt legitimitet i reindriften og samfunnet for øvrig,

Fylkesmannsembetene

Ansatte i reindriftsforvaltningen (FM) har ulike meninger om hvorvidt lav legitimitet i den offentlige reindriftsforvaltningen var et problem tidligere. De er i stor grad enige om at forvaltningen i dag har høy legitimitet i samfunnet, men er delte i synet på om forvaltningens legitimitet ovenfor reindriftsnæringa. Når det gjelder samfunnet for øvrig fremheves det at kommuner og andre offentlige etater er vant til å forholde seg til Fylkesmannen, at fylkesmannsembetene generelt har høy kredibilitet, at Fylkesmannens ansvar for å avveie ulike interesser gjennom samordningsprosessen er kjent og respektert, og at dette påvirker samfunnets holdning til den offentlige reindriftsforvaltningen i positiv forstand. Flere legger vekt på at den offentlige reindriftsforvaltningen alltid har gjort selvstendige faglige vurderinger, men at kommunene og andre offentlige etater har større respekt for vedtak som går i favør av reindriftsnæringa nå, enn de hadde når vedtakene ble gjort av områdestyrene.

Når det gjelder legitimitet i næringa mener noen av respondentene fra fylkesmannsembetene at det nå er enklere å fatte vedtak som oppfattes som negative for næringa. De mener at næringa har større respekt for vedtakene, selv om de ikke går i næringas favør, og at dette henger sammen med at den offentlige reindriftsforvaltningens rolle som forvaltningsorgan er styrket. Andre legger vekt på at negative vedtak var enklere å godta for reindriftsnæringa når de var gjort av områdestyrene, da næringa hadde større tillitt til at områdestyrene var i stand til å ivareta deres interesser enn de nå har til Fylkesmannen.

Det nevnes også at Fylkesmannen generelt har liten tillitt i næringa på bakgrunn av rovviltforvaltningen, og at dette nå svekker tilliten næringa har til den offentlige reindriftsforvaltningen. Forvaltningens manglende legitimitet i næringa knyttes også til reindriftsloven, i og med at uklarheter i loven for ofte fører til omgjøring av påklagede vedtak, og at dette igjen svekker tilliten til forvaltningen. Av andre momenter som er viktig for at reindriftsnæringa skal ha tiltro til den offentlige reindriftsforvaltningen nevnes at forvaltningen må ha kunnskap om samisk kultur, at noen ansatte må beherske samisk språk og ha bakgrunn fra reindriftsnæringa.

Ansatte fra andre fagområder og embetsledelse mener den offentlige reindriftsforvaltningens legitimitet er styrket både i næringa og samfunnet for øvrig. Det legges vekt på at rollen som forvaltningsorgan er

styrket, at skillet mellom næring og forvaltning er klarere, at samfunnet har stor tiltro til Fylkesmannen både generelt og med hensyn til ansvaret for å avveie ulike interesser, og at saksbehandling og prosedyrer er preget av åpenhet og ryddighet som gjør at både reindriftsnæringa og samfunnet for øvrig lettere aksepterer vedtak og har tillitt til at vedtakene er basert faglige vurderinger og er gjort i henhold til regelverk.

Når det gjelder inhabilitet i forvaltningen er det enighet i alle embeter, uavhengig av fagområde og nivå, om at dette ikke er et problem og at det er gode rutiner for å følge forvaltningslovens bestemmelser på dette punktet.

Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet mener den offentlige reindriftsforvaltningens legitimitet i samfunnet har økt som følge av endringen, men mener man også kan stille spørsmålet om omverdens kritikk av områdestyrene var berettiget. Det pekes på at saksmengden i områdestyrene var stor, og at det av og til kunne føre til at vedtak ikke var tilstrekkelig begrunnet. Landbruksdirektoratet tror det er enklere for Fylkesmannen å fatte vedtak som oppfattes som negative av reindriftsnæringa enn det var for områdestyrene. Når det gjelder næringas tillitt til forvaltningen har Landbruksdirektoratet inntrykk av at den er svekket, men at årsaken til dette har å gjøre med at det har vært nødvendig å treffe regulerende vedtak som næringa oppfatter som negative, og ikke at det nå er Fylkesmannen som fatter vedtakene.

Sametinget

Sametinget mener at den offentlige reindriftsforvaltningens legitimitet i næringa er svekket etter at områdestyrene ble nedlagt og ansvaret overført til fylkesmannsembetene. Dette begrunnes med at forvaltningen etter Sametingets syn ikke tar tak i utfordringene i reindriftsnæringa. Det vises til at det er mange konflikter i næringa som Fylkesmannen burde bidratt til å løse, istedenfor bare å vise til reinbeitedistriktenes selvstyre, og at dette fører til at unødvendig mange saker havner i rettssystemet. Sametinget mener at legitimiteten til forvaltningen også svekkes av at forvaltningen har endret fokus, de har mindre kontakt med, og er sjeldnere ute og møter næringa. Derved mister forvaltningen muligheten til å bidra konstruktivt for å løse potensielle konflikter på et tidlig stadium. De knytter også manglende legitimitet til uklarheter i reindriftsloven.

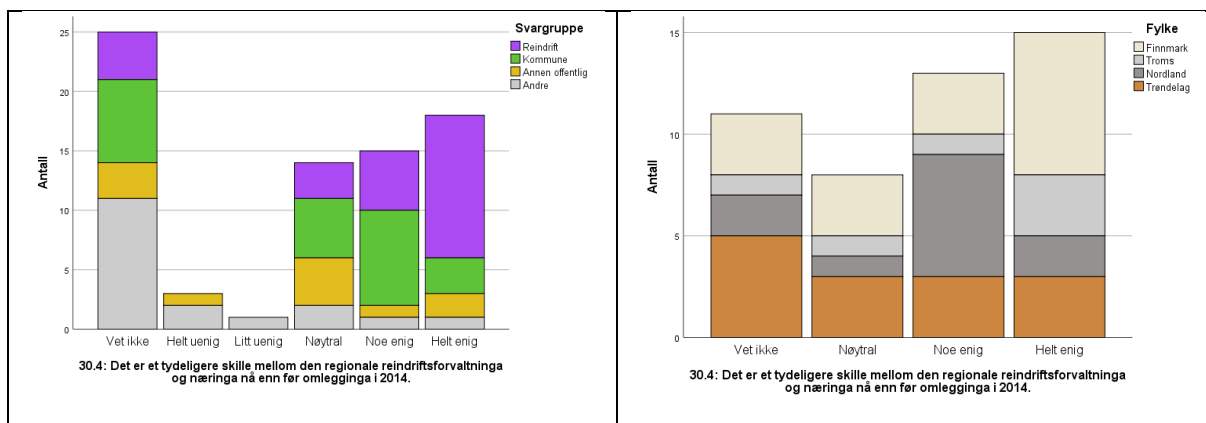
Sametinget mener at i den grad områdestyrene hadde svekket legitimitet i samfunnet, er problemet ikke løst, men forskjøvet med dagens modell. Mens legitimiteten ovenfor samfunnet forøvrig kan være styrket har legitimiteten ovenfor næringa blitt svekket.

NRL

NRL er kritiske til begrunnelsen for endringen i forvaltningsmodellen. De mener det ble stilt større krav til legitimitet i områdestyrene enn til andre forvaltningsorganer, og at omverdenen framsatte påstander om svekket legitimitet og inhabilitet i områdestyrene når det egentlig handlet om å være uenig i vedtak som ble fattet. NRL er også kritiske til prosessen som førte til endringen, spesielt at NRL og Sametinget ikke ble involvert. De mener også dagens forvaltningsmodell er en dårlig løsning og at den offentlige reindriftsforvaltningen er «pulverisert». NRL mener dette til sammen ikke gir grunnlag for høy tillitt til den offentlige reindriftsforvaltningen og at legitimiteten dermed er svekket. NRL mener også at nedleggelsen av områdestyrene har svekket den reindriftsfaglige kompetansen i forvaltningen, og at også dette går ut over legitimiteten.

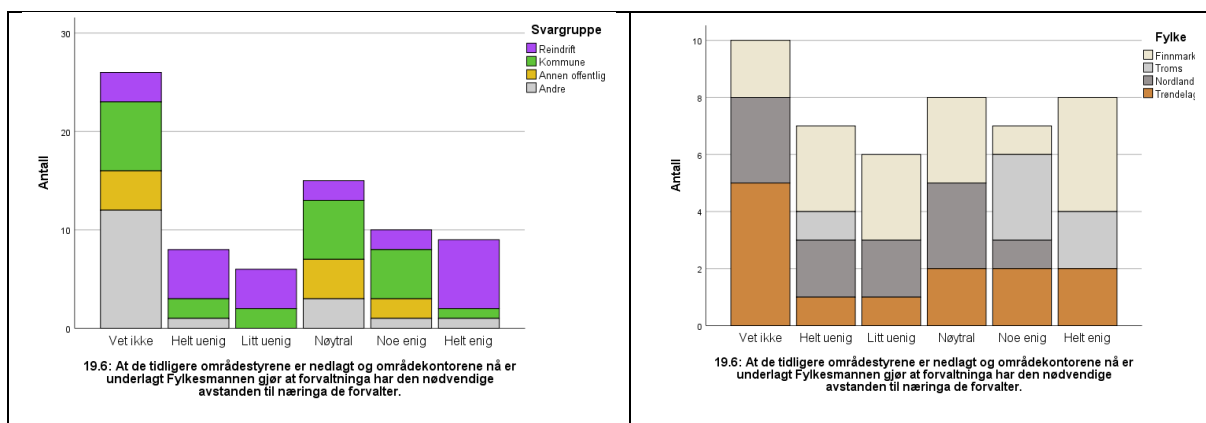
Spørreundersøkelsen

Figur 4.4.1 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Det er et tydeligere skille mellom den regionale reindriftsforvaltningen og næringa nå enn før omlegginga i 2014». Blant de respondentene som har synspunkt på dette er et tydelig flertall enige i utsagnet. Enigheten synes sterkest i reinbeitedistriktene (oftest «helt enig») og er noe svakere i blant kommunene (oftest «noe enig»).



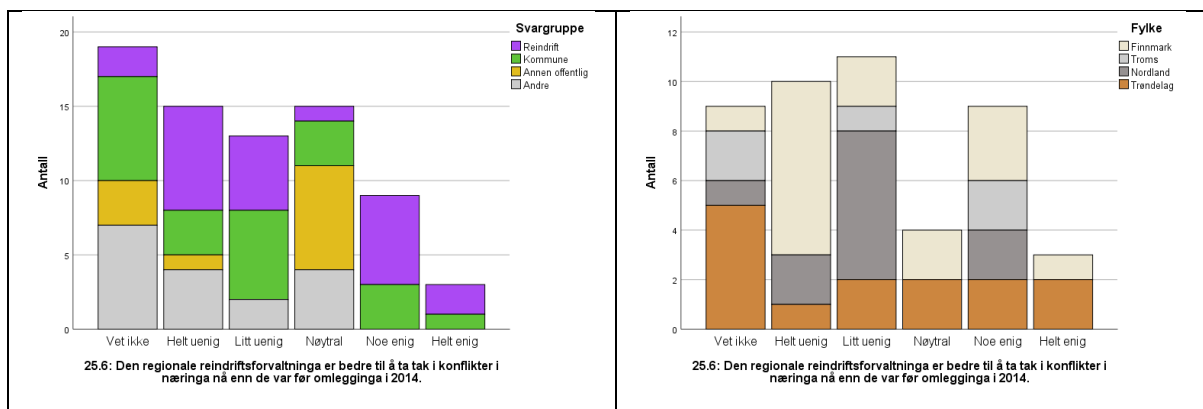
Figur 4.4.1 Skille mellom forvaltning og næring. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Figur 4.4.2 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «At de tidligere områdestyrene er nedlagt og områdekantorene nå er underlagt Fylkesmannen gjør at forvaltningen har den nødvendige avstanden til næringa de forvalter». Det er stor spredning i svarene fra reinbeitedistriktene, mens kommunene har en svak tendens til å være enige. Regionalt er svarene fra Finnmark og Trøndelag delte, respondenter i Troms tenderer til å være enige, mens respondentene i Nordland heller i retning av å være uenige. Det er igjen ikke mulig å vite om de som er uenige mener at avstanden er blitt mindre, eller at de ikke ser noen endring.



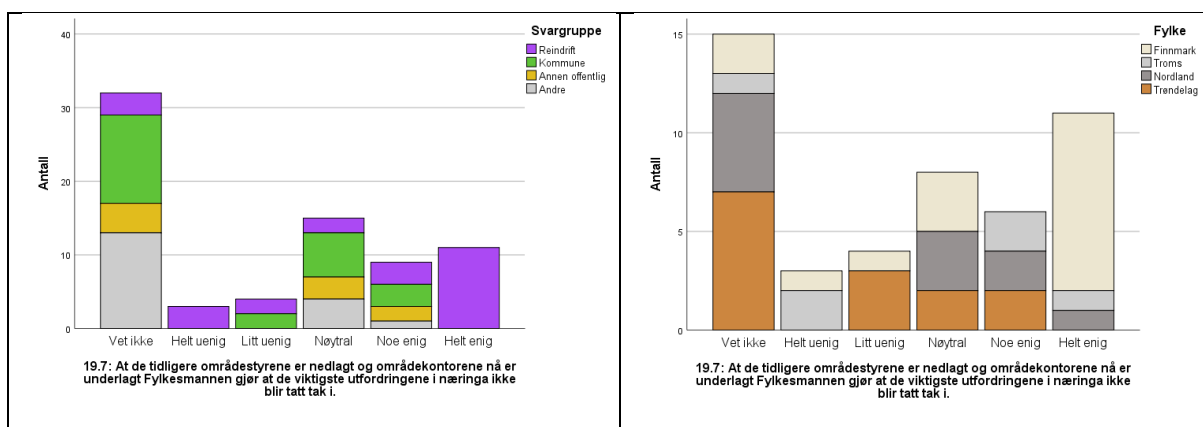
Figur 4.4.2 Avstand til næringa. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Figur 4.4.3 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Den regionale reindriftsforvaltningen er bedre til å ta tak i konflikter i næringa nå enn de var før omlegginga i 2014». Blant de respondentene som uttrykker annet synspunkt på dette enn «Nøytral» er det et flertall som er uenige i utsagnet. Uenigheten uttrykkes både fra reinbeitedistriktene, kommunene og andre interessenter. Det er imidlertid også et ikke ubetydelig antall av reinbeitedistriktene som er enige i utsagnet. Regionalt er synspunktene delt i alle fylker, men de fleste (av de lokaliserbare respondentene) som er uenige i utsagnet er respondenter fra Finnmark.



Figur 4.4.3 Håndtering av konflikter i næringa. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Figur 4.4.4 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «At de tidligere områdestyrene er nedlagt og områdekantorene nå er underlagt Fylkesmannen gjør at de viktigste utfordringene i næringa ikke blir tatt tak i». Det er primært reinbeitedistriktene som har synspunkter på dette, og et flertall er enige. Nær tre fjerdedeler av de reinbeitedistriktene som er enige i at omorganiseringen har ført til at utfordringene i næringa ikke blir tatt tak i tilhører Vest-Finnmark. Det bør derfor undersøkes om dette er en regional utfordring. Det kan også bemerkes at i den grad respondentene i Nordland uttrykte synspunkter på dette, så er de nøytrale eller uenige. I Nordland ser det derfor ut til at respondentene mener at omorganiseringen ikke har hatt noen negativ virkning på forvaltningens evne til å ta tak i utfordringene i næringa.



Figur 4.4.4 Utfordringene i næringa ikke blir tatt tak i. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Konklusjon

Når det gjelder forvaltningens legitimitet i reindriftsnæringa mener Sametinget, NRL samt flertallet av respondentene fra reindriftsforvaltningen (FM) at den er svekket. Dette forklares ikke bare med nedleggelsen av områdestyrene og overføring av områdekantorene til fylkesmannsembetene. Misnøye med grunnlaget og prosessen for endringen, en oppfatning om uklarheter i reindriftsloven, samt konflikter og regulerende vedtak i næringa, synes også å påvirke denne holdningen. I spørreundersøkelsen ble det ikke spurt om «legitimitet» men et flertall av de som svarte mener at det er blitt et tydeligere skille mellom forvaltning og næring. Det er også en svak oppfatning av at forvaltningen nå er mer opptatt av å skape dialog, men at evnen til å ta tak i konflikter i næringa ikke er forbedret. Med hensyn til dette, siste spørsmålet er oppfatningen delt blant de reinbeitedistriktene som deltok i undersøkelsen.

Fra Sametinget og NRL sin side virker det å være en sammenheng mellom misnøyen med medvirkning og manglende legitimitet. Dersom medvirkningsprosessene fungerte bedre ville sannsynligvis også tiliten til forvaltningen øke.

Blant respondentene fra reindriftsforvaltningen (FM) synes det å være stor enighet om at forvaltningens legitimitet i samfunnet for øvrig har økt, spesielt gjelder dette for kommuner og andre offentlige etater. Samtidig stiller flere spørsmål om kritikken mot områdestyrene var berettiget på dette punktet.

4.5 Førstelinjetjenesten

Evalueringen skal vurdere hvorvidt omorganiseringen har endret reindriftsnæringas opplevelse av hvordan førstelinjetjenesten løser sine oppgaver.

Fylkesmannsembetene

Når de gjelder oppgaver knyttet til Fylkesmannens rolle som førstelinjetjeneste er det i stor grad enighet blant respondentene fra reindriftsforvaltningen (FM) om at dette er endret de siste årene. Endringen går i hovedsak ut på at rollen som forvaltningsorgan er rendyrket. Ut over pålagte forvaltningsoppgaver bidrar de nå med veiledning ovenfor reinbeitedistriktene i ulike saker, istedenfor å drive aktiv rådgiving eller selv å utføre oppgaven. Dette innebærer større vekt på forvaltningsoppgaver og veiledning, og mindre utadrettet virksomhet i form av aktiv rådgiving og service. Flere er inne på at endringene ikke nødvendigvis, eller bare, har å gjøre med forvaltningen nå ligger under fylkesmannsembetene, men at endringene i reindriftsloven av 2007 har stor betydning. Denne endringen har medført økt bevissthet om skillet mellom privatrettslige forhold og forvaltning.

Når det gjelder synet på hvor godt embetene ivaretar oppgavene som førstelinjetjeneste, både slik de selv ser det og hvilke tilbakemeldinger de får fra næringa, er de ansatte i reindriftsforvaltningen (FM) delte. Årsaken til dette virker å ha sammenheng med ulik vektlegging av oppgavene. De som er mest kritiske mener at utadrettet virksomhet, i form av at forvaltningen er ute og møter næringsutøvere på deres arenaer, er en viktig del av førstelinjetjenesten og at dette ikke ivaretas godt nok. Videre mener disse at fylkesmannsembetene ikke har erfaring med førstelinjetjeneste og dermed ikke forstår hva oppgaven innebærer. Oppgaven blir derfor nedprioritert. Disse respondentene mener også at næringas manglende tillit til forvaltningen er hemmende med hensyn til hvor godt oppgavene kan løses. De som er mest positive vektlegger i større grad forvaltningsdelen av førstelinjetjenesten, og viser til bedret legitimitet som tegn på at førstelinjetjenesten fungerer godt. Når det gjelder veiledning og service sier denne gruppen at ansatte i forvaltningen er tilgjengelige, at det er lav terskel for å ta kontakt, og at næringa vet hva de kan forvente av hjelp til i ulike oppgaver.

Både blant de som er fornøyd med hvordan førstelinjetjenesten ivaretas og de som ikke er det, peker flere på at endringen i reindriftsloven av 2007, med økt selvstyre til reinbeitedistriktene, har satt distriktene i en utfordrende stilling med hensyn til kapasitet og kompetanse til å løse oppgavene og svare på alle henvendelser og høringer fra forvaltningen. De mener at distriktene generelt har behov for større kapasitet både innenfor administrasjon og rådgiving.

Respondenter fra andre fagområder ved embetene har ingen spesielle oppfatninger om førstelinjetjenesten i den offentlige reindriftsforvaltningen. De respondentene fra embetsledelsen som har uttalt seg, peker på at det kan være utfordrende å innfri forventningene fra reindriftsnæringa, men at forventningene også kan være urealistiske i forhold til hva førstelinjetjenesten skal være. Det henvises også til at det som oppfattes som endringer i førstelinjetjenesten i stor grad har med en generell endring av forvaltningen å gjøre, fra mindre fokus på serviceoppgaver til større fokus på forvaltningsoppgaver, og ikke er et resultat av den organisatoriske endringen av forvaltningen. Det poengteres at det å være tilgjengelig for næringa og drive veiledning innenfor prioriterte områder likevel er en viktig del av førstelinjetjenesten, i tillegg til forvaltningsoppgavene.

Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet fremhever at god kontakt med reindriftsnæringa er viktig for at førstelinjetjenesten skal fungere. Videre at det kan være utfordrende for fylkesmannsembetene å utvikle en god førstelinjetjeneste i forhold til situasjonen i den tidligere Statens reindriftsforvaltning. Det skyldes at det er større avstand til toppledelsen nå og at toppledelsen i embetene har liten erfaring med reindriftssaker. Landbruksdirektoratet mener at de forholdene som reindriftsnæringa opplever som utfordrende, i stor grad har sammenheng med det økte kravet til selvstyre i reinbeitedistriktene. Distriktene mangler ressurser til å skape gode prosesser når de skal utarbeide bruksregler, samtidig som forvaltningens rolle er endret og dermed ikke skal bidra på samme måte som tidligere.

Sametinget

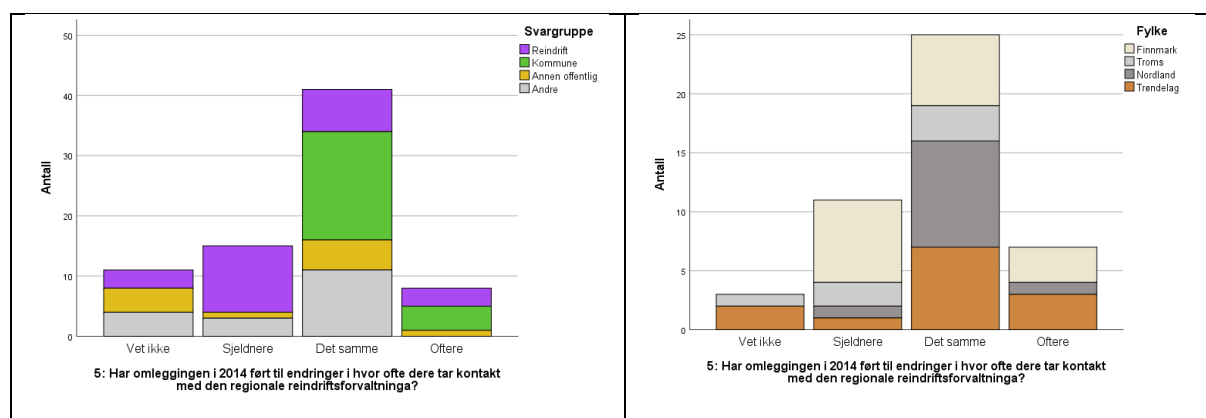
Sametinget er opptatt av at fylkesmannsembetene prioriterer førstelinjetjenesten. De fremholder at en god førstelinjetjeneste krever god kontakt, kunnskap og forståelse om reindriftsnæringa og samisk kultur. Sametinget mener derfor at det er viktig at de desentraliserte reindriftskontorene opprettholdes, og at det legges vekt på å beholde ansatte med lang erfaring og god kjennskap til næringa og samisk kultur.

NRL

NRL mener at rådgiving og veiledning er en viktig del av førstelinjetjenesten. Dette gjelder spesielt i forhold til søknader. Videre har NRL inntrykk at det er stor forskjell mellom embetene med hensyn til hvor godt førstelinjetjenesten fungerer, og at dette henger sammen med ulik forståelse for hva tjenesten innebærer. Trøndelag trekkes fram som det embetet hvor førstelinjetjenesten fungerer best. Videre pekes det på at avstanden mellom forvaltning og næring nå er blitt for stor, og at dette går ut over kvaliteten på førstelinjetjenesten. NRL knytter også utfordringene med å skape en god førstelinjetjeneste til at uklarheter i reindriftsloven fører til at forvaltningen tolker lovverket ulikt.

Spørreundersøkelsen

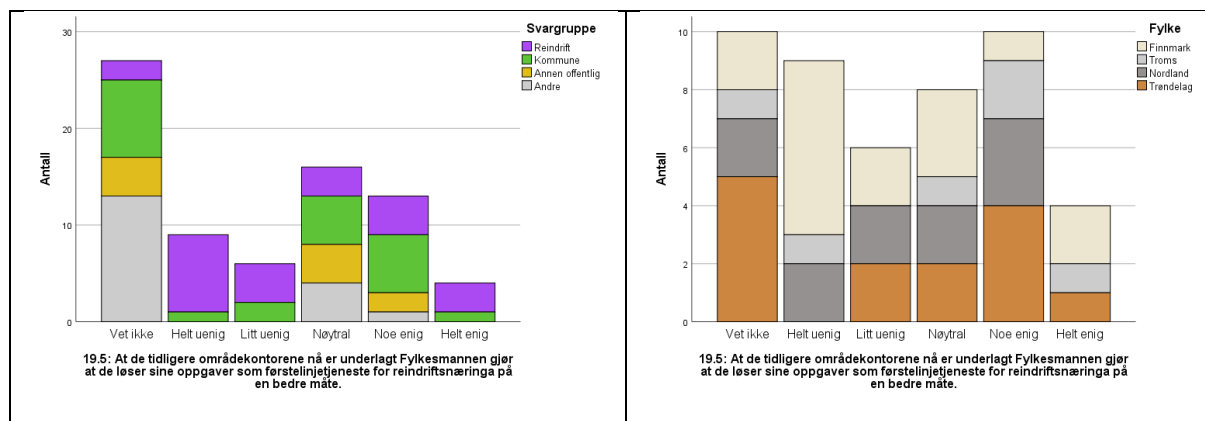
Figur 4.5.1 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Har omleggingen i 2014 ført til endringer i hvor ofte dere tar kontakt med den regionale reindriftsforvaltningen». Et lite flertall av respondentene svarer at kontakthyppheten etter omlegginga er om lag den samme som før omlegginga. Blant de som melder om endring er det noen flere som svarer «sjeldnere» enn «oftere». Det er overveiende reinbeitedistrikter som melder at de tar kontakt sjeldnere etter omlegginga, mens kommunene dominerer blant de som tar kontakt oftere etter omlegginga.



Figur 4.5.1 Kontaktfrekvens. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

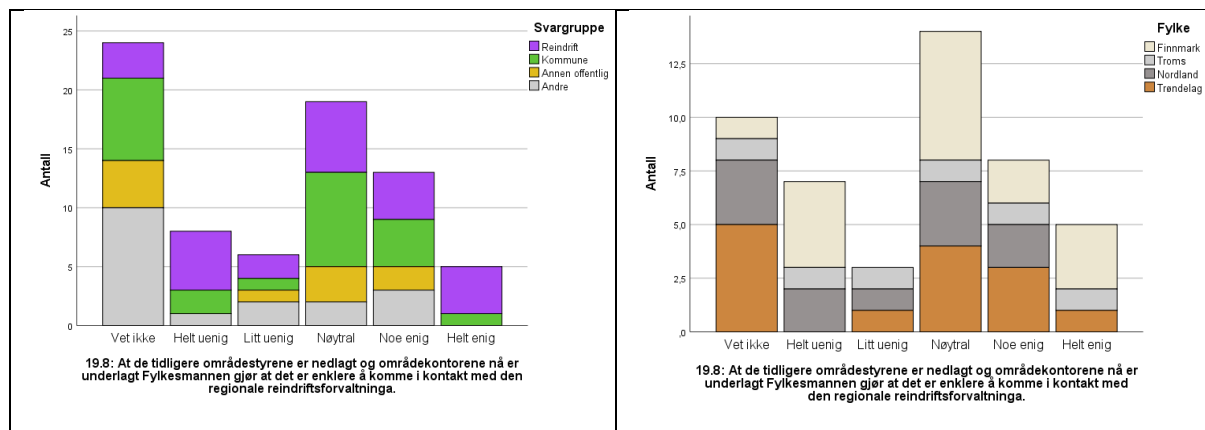
Figur 4.5.2 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «At de tidligere områdekontorene nå er underlagt Fylkesmannen gjør at de løser sine oppgaver som førstelinjetjeneste for reindriftsnæringa på en bedre måte». Det er stor spredning i svarene fra de respondentene

som har synspunkt på dette. Blant reinbeitedistriktene er et flertall uenige, men flere er også helt eller delvis enige. Oppfatningen er med andre ord blandet. Blant kommunene er et flertall noe enige, men noen er også helt uenige. Forskjellen på svarene fra reinbeitedistriktene og kommunene kan skyldes ulike opplevelser med førstelinjetjenesten, men det kan også være uttrykk for ulike forventninger. Regionalt tenderer respondenter i Finnmark til å være uenige i at førstelinjetjenesten er blitt bedre, mens respondenter i Trøndelag heller i retning av å være enige.



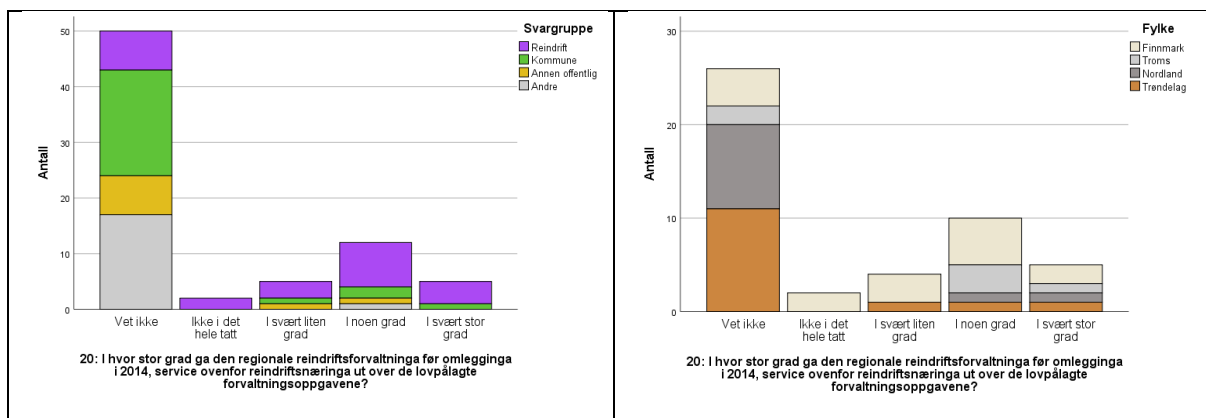
Figur 4.5.2 Løsning av oppgaver som førstelinjetjeneste. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Figur 4.5.3 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «At de tidligere områdestyrene er nedlagt og områdekontorene nå er underlagt Fylkesmannen gjør at det er enklere å komme i kontakt med den regionale reindriftsforvaltningen». Oppfatningen av dette er delt i alle grupper og regioner. Det er en svak tendens til at de respondentene som har synspunkt på dette i Trøndelag, mener at det er blitt enklere å komme i kontakt med den regionale reindriftsforvaltningen etter omleggingen. I de andre regionene er synspunktene svært delte.



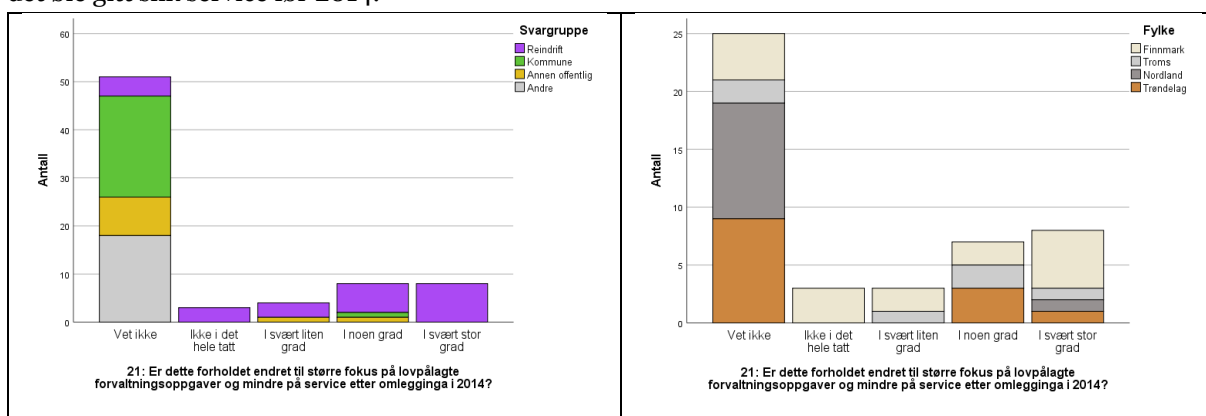
Figur 4.5.3 Enklere å komme i kontakt med den regionale reindriftsforvaltningen. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Figur 4.5.4 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «I hvor stor grad ga den regionale reindriftsforvaltningen før omlegginga i 2014, service ovenfor reindriftsnæringa ut over de lovpålagte forvaltningsoppgavene». Det er i hovedsak reinbeitedistriktene som har synspunkt på dette. Oppfatningene er delte, men et tydelig flertall gir uttrykk for at det ble gitt slik service i alle regioner. Det er likevel verdt å merke seg at det også er reinbeitedistrikt som svarer at det ble gitt liten eller ingen service ut over de lovpålagte oppgavene før omleggingen i 2014.



Figur 4.5.4 Service ut over lovpålagte oppgaver. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Figur 4.5.5 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Er dette forholdet endret til større fokus på lovpålagte forvaltningsoppgaver og mindre på service etter omlegginga i 2014». Det er i hovedsak reinbeitedistriktene som har synspunkt på dette. Oppfatningene er delte, men et tydelig flertall gir uttrykk for at forholdet er endret i retning av mindre service og større fokus på lovpålagte oppgaver etter 2014. Det er først og fremst i Finnmark at noen reinbeitedistrikter mener det ikke har skjedd en slik utvikling, men dette kan være distrikter som heller ikke opplevde at det ble gitt slik service før 2014.



Figur 4.5.5 Økt fokus på lovpålagte oppgaver. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Konklusjon

Internt i fylkesmannsembetene er det ulik oppfatning av hvor godt embetene ivaretar førstelinjetjenesten. Ulikheten synes å ha sammenheng med hvilke del av førstelinjetjenesten man tar utgangspunkt i. Noen vektlegger forvaltningsoppgaver med tilhørende veiledning, andre vektlegger utadrettet virksomhet med aktiv rådgiving og service ovenfor næringa. Sametinget og NRL knytter førstelinjetjenesten i første rekke til veiledning og rådgiving.

En stor del av kritikken mot fylkesmannsembetene som førstelinjetjeneste, synes å ha sammenheng med at forvaltningen har fått en endret rolle. Samtidig har reinbeitedistriktene fått større selvstyre og det forventes at behovet for rådgiving og service fra den offentlige reindriftsforvaltningens side skal reduseres. Rolleendringene er en styrt utvikling, og er ikke en følge av den organisatoriske endringen av forvaltningen. Det er likevel mulig, og sannsynlig, at bevisstheten om den offentlige reindriftsforvaltningens nye rolle har økt etter at fylkesmannsembetene overtok ansvaret.

Som en konsekvens av endringene i rollene, både i forvaltningen og i reinbeitedistriktene, har det oppstått et vakuum med hensyn til rådgiving- og serviceoppgaver. Dette er oppgaver som den offentlige reindriftsforvaltningen har avvirket og reinbeitedistriktene var ment å fylle, men ikke har hatt ressurser til.

Ut fra svarene som er framkommet i intervjuene, synes det å være stor grad av enighet om at det er behov for reindriftsfaglig rådgiving. Dette kan man oppnå ved å styrke reinbeitedistriktenes evne til å fylle rollen de er tillagt gjennom reindriftsloven. Alternativt kan man vurdere å etablere en egen rådgivingstjeneste (uavhengig av forvaltningen) for å gi reinbeitedistriktene nødvendig kompetansestøtte.

For øvrig fremstår områdekontorene som et viktig element i førstelinjetjenesten. Områdekontorene gir næringa et konkret, lett identifiserbart sted å henvende seg. Terskelen er også lavere for å kontakte et områdekontor enn å kontakte fylkesmannsambetet sentralt.

4.6 Ansvar gjennom planprosesser

Evalueringen skal vurdere hvorvidt fylkesmannen har bidratt til at kommuner og fylkeskommuner i større grad ivaretar sitt ansvar overfor reindriften gjennom fylkeskommunale- og kommunale planprosesser.

Fylkesmannsembetene

Ansaret for å ivareta reindriftsnæringa i plansaker er tillagt kommunene og fylkeskommunene gjennom bestemmelser i plan- og bygningsloven. Dermed er det også kommunene og fylkeskommunene som er ansvarlig for medvirkningsprosesser som skal sikre at reindriftsnæringas interesser blir ivaretatt. Fylkesmannens rolle er å kontrollere at medvirkningsprosessene har vært gjennomført på en forsvarlig måte og påpeke eventuelle feil eller mangler i prosessen. Fylkesmannen skal gjennom samordningsansvaret også påse at reindriftsnæringa og andre samfunnsinteresser er avveid mot hverandre, og at de er tilstrekkelig ivaretatt i planen. Fylkesmannen har i tillegg innsigelsesmyndighet. Tidligere var det, med hensyn til reindriftsfaglige spørsmål, områdestyret i det enkelte reinbeiteområdet som i henhold til instruks fra Landbruks- og matdepartementet var gitt innsigelseskompetanse i saker etter plan- og bygningsloven, mens Fylkesmannen hadde denne myndigheten for andre samfunnsinteresser.

Respondentene fra reindriftsforvaltningen (FM) ser flere fordeler med dagens prosedyrer. Saksbehandlingsprosedyrene er forenklet. Gjennom samordningsprosedyrene avdekkes eventuelle konflikter mellom reindriftsnæringa og andre interesser tidligere i planprosessen, og det øker muligheten for å finne akseptable løsninger. Fylkesmannen har nå større «eierskap» til reindriftsinteressene, embetene har større kunnskap og forståelse av reindriftsnæringas behov, og har derved bedre forutsetninger for å vurdere om næringas interesser er ivaretatt i planen. Noen hevder også at kommunene i større grad aksepterer merknader og innsigelser i favør av reindriftsnæringa når de er fremmet av Fylkesmannen enn de gjorde når det var fremmet av områdestyrene. Det er imidlertid vanskelig å måle dette da antall innsigelser vil avhenge av antall og type saker som kan gi grunnlag for innsigelse.

Et mindretall av respondentene fra reindriftsforvaltningen (FM) mener reindriftsnæringa nå blir dårligere ivaretatt i kommunale og fylkeskommunale planprosesser, eller at det ikke har vært noen endring. Som argument for dårligere ivaretagelse nevnes at områdestyrene med representanter fra reindriftsnæringa hadde bedre forutsetninger for å ivareta næringas interesser, og at reindriftsnæringas interesser for ofte nedprioriteres i samordningsprosessen. Det etterlyses også bedre kompetanse på konsekvensutredninger. Det er samla effekter både geografisk og tematisk som skal vurderes i en konsekvensanalyse, og disse respondentene mener at dette ofte vurderes for snevert i forhold til reindriftsnæringa. De som mener det ikke har vært noen endring på dette området forklarer synspunktet med at det alltid er faglige argumenter som ligger til grunn når reindriftsnæringas interesser skal forsvares. Endringer i hvor sterkt reindriften skal prioriteres, må komme som følge av endringer i politiske styringssignaler.

Flere i reindriftsforvaltningen (FM) fremhever at det går mye ressurser til å veilede kommunene om reindriftsnæringas rettigheter og behov, og at de bidrar til å bedre kontakten mellom kommunene og reinbeitedistriktene. Det påpekes at i noen fylker er mye av reindriftsarealet privat grunn, og at det stilles store krav til kommunale planprosesser. Videre at det kan være utfordrende for reinbeitedistriktene å følge opp alle plansakene på grunn av begrensede ressurser, og at flere av distriktene må forholde seg til mange kommuner og noen også til to fylker. I Trøndelag bidrar Fylkesmannen med ressurser til en 3-årig prosjektstilling som skal bistå reinbeitedistriktene med veiledning i arealsaker.

Ansatte fra andre fagområder i fylkesmannsembetene og embetsledelsen mener at reindriftsnæringa blir godt ivaretatt av Fylkesmannen i plansaker. Det argumenteres med at andre fagområder har fått større kunnskap og forståelse for reindriftsnæringas behov, at det ofte er sammenfall med reindriftsinteresser og andre interesser, spesielt på miljøsidan, og at samordningsprosessen dermed slår positivt ut for reindriftsnæringa. Videre at kommunene har lettere for aksepterer merknader og innsigelser i favør av reindriftsnæringa når de er fremmet av Fylkesmannen, enn når det var fremmet av områdestyrene. Noen hevder også at reindriftsforvaltningens (FM) merknader og eventuelle innsigelser til planer nå ofte er bedre begrunnet.

Landbruksdirektoratet

Respondenten fra Landbruksdirektoratet påpeker at han kjenner best til forholdene i Finnmark. Inntrykket er at Fylkesmannen ivaretar reindriftsnæringas interesser i plansaker på en god måte. Samordningsprosessen fungerer også i forhold til reindrift, og Fylkesmannen benytter innsigelsesinstituttet når det er nødvendig.

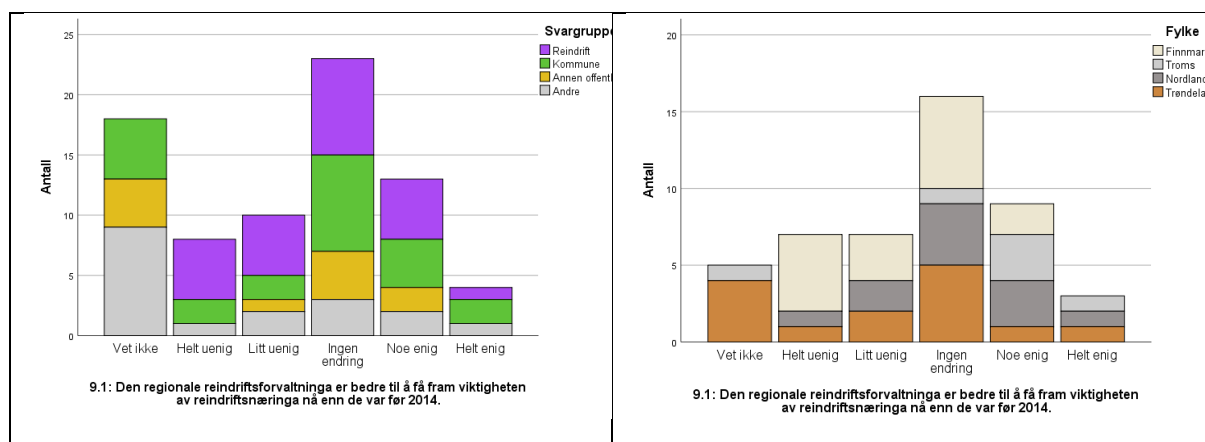
Sametinget

Sametinget fremhever at reindriftsnæringa er tydelig på at tap av areal er et økende problem og at arealpresset aldri har vært høyere. Sametinget mener dette betyr at fylkesmannsembetene ikke ivaretar reindriftsnæringas interesser i plansaker godt nok. Det påpekes at områdestyrene tidligere hadde stor betydning for å forsvare reindriftsnæringas arealinteresser, men at dette nå i stor grad er overlatt til reinbeitedistriktene som ikke har ressurser eller kapasitet til å ivareta denne oppgaven.

NRL

NRL har sammenfallende syn som Sametinget. Det fremheves at områdestyrene var mer aktiv i å ivareta næringas arealinteresser enn hva fylkesmannsembetene er.

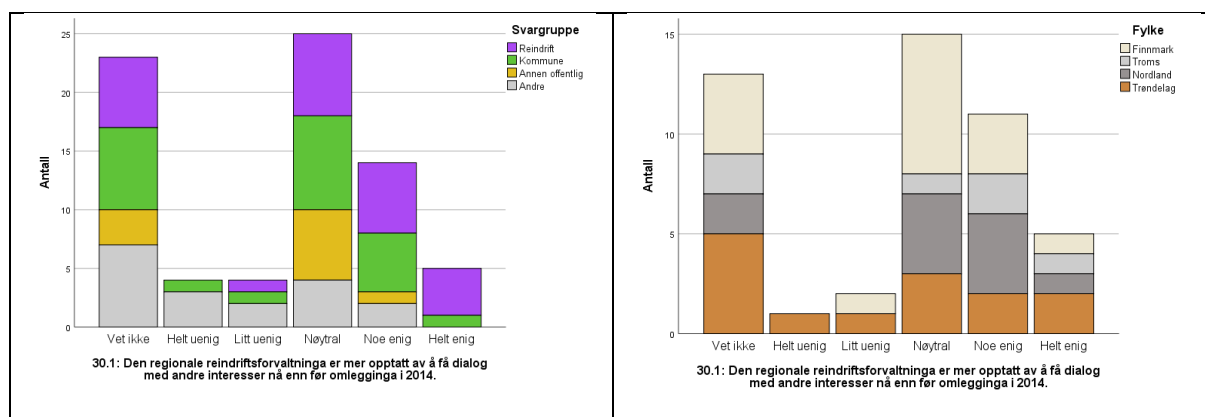
Spørreundersøkelsen



Figur 4.6.1 Evne til å få fram viktigheten av reindriftsnæringa. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

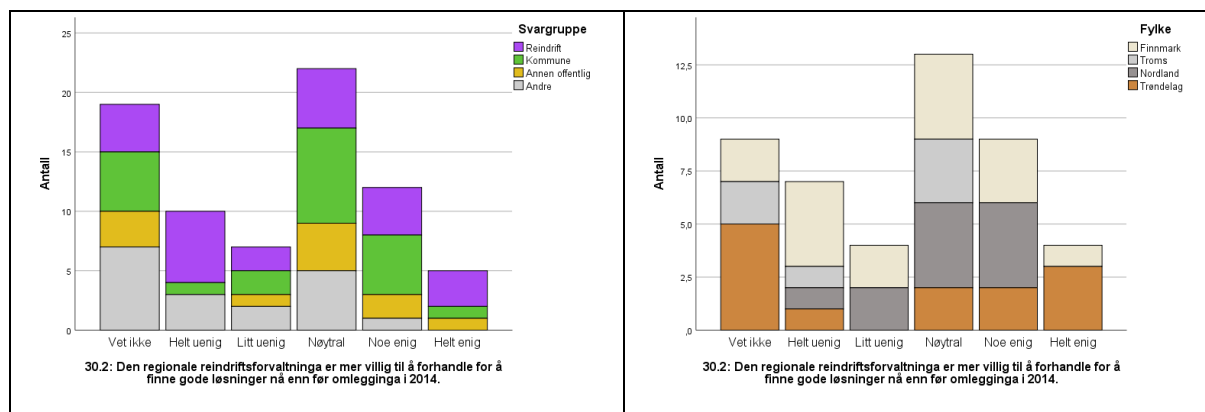
Figur 4.6.1 (over) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Den regionale reindriftsforvaltningen er bedre til å få fram viktigheten av reindriftsnæringa nå enn de var før 2014». Svarene er delt i de fleste grupper og regioner. Et flertall av reinbeitedistriktene er uenige i påstanden, mens kommunene heller i retning av at det er noe bedring. Respondentene i Finnmark er overveiende uenige, mens respondentene i Troms i stor grad er enige i påstanden. I Nordland og Trøndelag er meningene delte.

Figur 4.6.2 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Den regionale reindriftsforvaltningen er mer opptatt av å få dialog med andre interesser nå enn før omlegginga i 2014». Blant de respondentene som uttrykker annet synspunkt på dette enn «Nøytral» er det et flertall som er enige i utsagnet. Det er reinbeitedistriktene og kommunene som uttrykker denne enigheten. «Andre» heller i retning av å uttrykke uenighet med utsagnet. Forskjellen mellom kommunene og «Andre» er interessant i denne sammenheng. Den kan peke i retning av at det først og fremst er kommunene som opplever at dialogen med den offentlige reindriftsforvaltningen er bedret, mens andre aktører utenfor reindriften i mindre grad opplever at det er endring i dette forholdet.



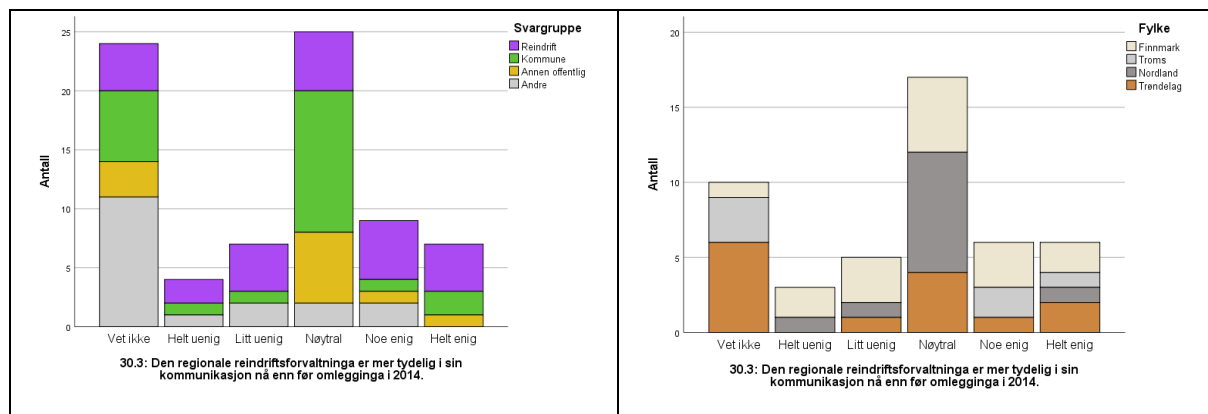
Figur 4.6.2 Dialog med andre interesser. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Figur 4.6.3 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Den regionale reindriftsforvaltningen er mer villig til å forhandle for å finne gode løsninger nå enn før omlegginga i 2014». Blant respondentene fra reinbeitedistriktene er det svært delte synspunkter på dette. Kommunene er i større grad enige i at forhandlingsviljen har økt. Meningene er også delt i regionene, med en større tendens til enighet i Trøndelag og Nordland.



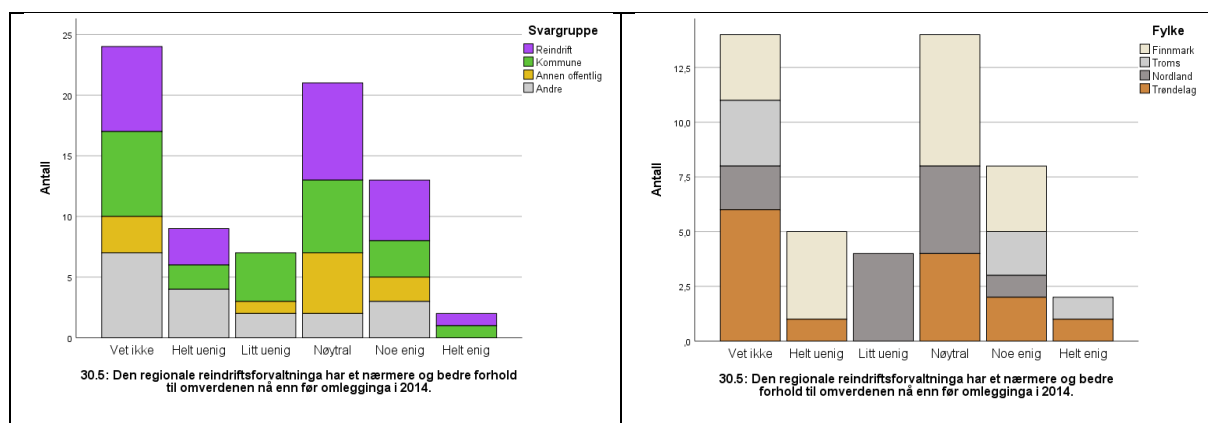
Figur 4.6.3 Forhandlingsvilje. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Figur 4.6.4 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Den regionale reindriftsforvaltningen er mer tydelig i sin kommunikasjon nå enn før omlegginga i 2014». Respondentene forholder seg i stor grad nøytrale til dette utsagnet. Det er overveiende reinbeitedistrikter som mener at kommunikasjonen er blitt mer tydelig, men det er også reinbeitedistrikter som er uenige i dette. Regionalt er det ingen mønstre i svarene.



Figur 4.6.4 Tydelig kommunikasjon. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Figur 4.6.5 (nedenfor) viser fordelingen av (de 76) svarene fra spørreundersøkelsen på utsagnet «Den regionale reindriftsforvaltningen har et nærmere og bedre forhold til omverdenen nå enn før omlegginga i 2014». Respondentene er delt i synet på dette utsagnet. De som er uenige tenderer til å være svært uenige, mens de som kjenner seg igjen i utsagnet kun er «noe enig». Blant reinbeitedistriktene svarer mange «vet ikke», men blant de som tar stilling er det flere som er enige enn uenige i utsagnet. Uenigheten kommer i hovedsak fra respondenter i Troms og Finnmark, mens de som støtter utsagnet er spredt over alle regionene.



Figur 4.6.5 Forhold til omverden. Fordeling av svar fra spørreundersøkelse, med kontroll for svargruppe (venstre) og region (høyre).

Konklusjon

Flere forhold peker i retning av at det er positive effekter av at samme etat avveier og samordner viktige samfunnsinteresser i plansaker. Saksbehandlingsprosedyrene forenkles. Det er økt mulighet for tidlig avklaringer av potensielle konflikter, og det er tilgang på kompetanse innenfor alle områder som skal vurderes. Dette burde bidra til en bedre faglig samordningsprosess. Samtidig er det utvilsomt utfordrende for reinbeitedistriktene å følge opp alle sakene hvor de blir berørt. Det kan derfor være behov for

å vurdere hvordan reinbeitedistriktenes kompetanse og kapasitet kan økes, uten at dette skal være en oppgave som legges til forvaltningen.

Respondentene har delte meninger om i hvor stor grad fylkesmannsembetene vektlegger reindriftsnæringas interesser i plansaker, sammenlignet med vektleggingen i de tidligere områdestyrene. Dette kan vanskelig måles da type og mengde saker varierer over år. Reindriftsnæringa har lenge gitt uttrykk for at deres interesser ikke ivaretas på en god måte i plansaker. Dette synspunktet er ikke nytt, men ble også framsatt før fylkesmannsembetene overtok ansvaret for den regionale delen av den offentlige reindriftsforvaltningen.

I denne sammenheng er det verdt å peke på at fremdriften i offentlige planprosesser varierer mellom regionene. Regjeringen har blant annet publisert et kart som viser status med hensyn til kommunal arealplanlegging per 2017¹⁰. Mange kommuner, også innenfor de nordligste fylkene, har gamle arealplaner. Dette tilsier at det over en lengre periode kan ha vært liten planaktivitet (selv om det vil ha vært arbeidet med reguleringsplaner – noe som ikke kommer fram av kartet). I regioner med liten aktivitet innen offentlig planlegging vil heller ikke næringa merke noe til at forvaltningen ivaretar næringas interesser i planprosessene, fordi disse prosessene er fraværende.

I den grad antall merknader og innsigelser i planprosesser er endret i positiv eller negativ retning i forhold til reindriften, er det for øvrig heller ingen grunn til å forvente store forskjeller i utfallet av disse sakene etter at organiseringen ble endret. Det er politikken, ikke saksbehandlingen, som bestemmer utfallet. Den nasjonale politikken er ikke vesentlig endret de senere årene.

Det er derfor sannsynlig at misnøyen som uttrykkes fra Sametinget, NRL og deler av reindriftsforvaltningen (FM), er knyttet til ulike forventinger om, og forståelse av begrepet *medvirkning* (nærmere omtalt under kapittel 4.3 ovenfor). Hvis dette stemmer vil ikke reindriftsnæringa og det samiske miljøet oppfatte planprosessene som positive før deres synspunkter får større gjennomslag i planene. Hvilket organ som har forvaltningsansvaret skal imidlertid ikke påvirke dette, all den tid politiske føringer uansett vil ligge til grunn for avgjørelsene. Ut fra dette er det grunn til å tro at fylkesmannsembetene, ut fra de politiske forutsetningene som til enhver tid er gitt, bidrar til at reindriftsnæringas interesser blir ivare tatt i plansaker. Eventuelle endringer med hensyn til hvor sterkt reindriften skal prioriteres må komme som følge av endret politikk.

4.7 Valg av forvaltningsmodell

I forbindelse med overføring av forvaltningsmyndigheten til de fem nordligste fylkesmennene ble det avklart at reindriftens områdekontorer skulle være lokalisert der de var før overføringen. Imidlertid ble det åpnet for at det gjennom fylkesvise prosesser kunne være rom for andre løsninger dersom dette vil være mest effektivt og hensiktsmessig. Fylkesmennene har valgt noe ulik organisering av reindriften, og i evalueringen må det også vurderes om valg av forvaltningsmodell har virket inn på måloppnåelsen.

Fylkesmannen i Finnmark

Fylkesmannen i Finnmark opprettet en egen reindriftsavdeling med leder lokalisert i Vadsø. Områdekontorene i Karasjok og Kautokeino ble opprettholdt som hhv seksjon øst og seksjon vest med egne seksjonsledere. Egen avdeling for reindrift er videreført i det nye embetet for Troms og Finnmark.

Respondentene tilhørende embetet er enige om at egen avdeling for reindrift var riktig. Det er viktig at reindriftsforvaltningen er representert i embetsledelsen for å sikre at ledelsen gir reindriftsspørsmål tilstrekkelig oppmerksomhet. Det er også en oppfatning at dette var viktig for å skape intern trygghet og ro i omorganiseringsprosessen.

¹⁰ https://www.regjeringen.no/contentassets/7e4c7ced97f0459a9218c9c2d8bo8878/arealdelen_alder_kostr2017.pdf

Det er også enighet om at det var viktig å beholde lokaliseringen av kontorene. Dette ble begrunnet med at geografisk nærhet til reindriftsnæringa er viktig for å holde god kontakt med næringa og sikre god medvirkning. Dette var ment som et tydelig signal om at kontakten med næringa ikke ble nedprioritert. Karasjok og Kautokeino er ideelle lokaliteter sett i forhold til hvor tyngdepunktet i næringa befinner seg.

Fra Fylkesmannen i Finnmark fremholdes videre at god lokal og regional kunnskap om næringa er viktig. Det kan være store forskjeller mellom øst og vest innenfor fylket. Geografisk spredning var viktig for å beholde kompetanse og faglig miljø. Sentralisering ville sannsynligvis ført til tap av kompetanse (noen ansatte kunne ha sagt opp) og det ville være vanskeligere å rekruttere nye ansatte med tilstrekkelig kompetanse på reindrift og samisk språk med lokalisering i Vadsø.

Det er også enighet i embetet om at interne utfordringer knyttet til stor geografisk avstand løses greit, og at ansatte i reindriftsforvaltningen (FM) er godt integrert i embetet på tross av avstandene. Det fremkom også synspunkter på at embetene bør ha muligheten til å gjøre endringer i plassering av ansatte dersom de mener det er formålstjenlig.

Fylkesmannen i Troms

Fylkesmannen i Troms opprettet en avdeling for plan, reindrift og samfunnssikkerhet, med fagleder for reindrift lokalisert i Tromsø sammen med avdelingsleder. Øvrige ansatte fra områdekontoret forble på Bardufoss og var allerede før omorganiseringen samlokalisert med deler av embetets landbruksavdeling. I det nye embetet for Troms og Finnmark er reindriftsforvaltningen en egen avdeling.

Ved omleggingen i 2014 var det ulike meninger innenfor embetet om hvorvidt reindriftsforvaltningen skulle være egen avdeling eller inngå i en større avdeling sammen med andre fagområder. Ansatte i reindriftsforvaltningen gikk inn for å ha en egen avdeling for reindrift, der alle skulle være samlokalisert på Bardufoss. Hensikten var å hindre oppsplitting av fagmiljøet. I ettertid er man enige om at en samlet avdeling med plan og samfunnssikkerhet har fungert godt. Særlig ser man fordelene med dette i plansaker. Man ser også fordeler ved at fagleder for reindrift er samlokalisert med embetsledelsen.

Når det gjelder opprettholdelse av kontoret på Bardufoss og hvilke ansatte som skal ha tilhold der, er oppfatningen delte. Det er enighet om at lokaliseringen er positiv med hensyn til å opprettholde nær kontakt med reindriftsnæringa. Likevel mener noen at det bør være større fleksibilitet i å flytte ansatte alt etter hvilke oppgaver de har, og at det i første rekke er den tjenestebaserte delen av forvaltningen som har nytte av å være lokalisert geografisk nær reindriftsnæringa. Forlengelsen av dette synspunktet er at hvis organiseringen blir for rigid så reduserer dette muligheten for å hente ut synergieffekter, og det kan være begrensende med hensyn til å arbeide for økt kvalitet og effektivitet i forvaltningen. Det fleste er enige i at interne utfordringer på grunn av stor geografisk avstand løses greit og at reindriftsforvaltningen er godt integrert i embetet, men at dette kan gi større utfordringer i det nye embetet som omfatter både Troms og Finnmark.

Fylkesmannen i Nordland

I Nordland ble det opprettet en avdeling for landbruk og reindrift. Underdirektør med spesielt ansvar for reindrift forble på områdekontoret på Fauske sammen med øvrige ansatte i reindriftsforvaltningen. Avdelingsdirektør har tilhold ved embetet i Bodø. Fylkesmannen i Nordland har som en midlertidig ordning flyttet ansatte fra Fauske til Bodø, da husleieavtalen på Fauske er sagt opp.

Ved embetet i Nordland er meningene delte om hvorvidt en felles avdeling for landbruk og reindrift er den beste løsningen. Argumenter for at dette er en god løsning går på at det er stort faglig felleskap mellom landbruk og reindrift og at det er samme oppdragsdepartement. Andre mener det fungerer tilfredsstillende selv om det i utgangspunktet ikke var den foretrukne løsningen. Som argumenter mot henvises det til at en egen avdeling ville ha gjort reindriftsforvaltningen mer synlig, at de hadde fått bedre forankring i embetsledelsen, at det er få faglige fellestrekk mellom landbruk og reindrift og at det dermed hadde vært enklere å beholde fokus på faglige mål og oppgaver i en egen avdeling, samt at

førstelinjetjenesten er svekket som følge av for liten kunnskap og forståelse i ledelsen om hva førstelinjetjenesten går ut på.

Når det gjelder flyttingen av reindriftsforvaltningen fra Fauske til Bodø er det et klart skille i oppfatning av hvor store konsekvenser dette får for reindriftsnæringa. Sett fra Bodø argumenteres med at avstanden mellom Fauske og Bodø er såpass kort at det ikke burde by på store problemer for næringa. De mener behovet for fysiske besøk på kontoret har avtatt, da mye av kommunikasjonen foregår via telefon og e-post. Det sies også at næringsutøvere sør i fylket uansett reiser med fly og dermed får enklere tilgang til forvaltningen når den er lokalisert i Bodø. De ser også at samlokalisering kan gi organisatoriske fordeler ved at det blir enklere å utnytte den samlede kompetansen. Dette vil være en fordel for reindriftsforvaltningen, og kan bidra til å utligne kulturforskjeller innenfor embetet slik at man får en mer samlet organisasjon. Det pekes videre på at lokalisering også er et ressurs spørsmål. Fylkesmannsembete har fått nedskjæringer i budsjettene og må vurdere hvordan de kan få mest mulig ut av ressursene. En besparelse ved at kontoret i Fauske er flyttet til Bodø kan eventuelt benyttes til å opprette en stilling i reindriftsforvaltningen lokalisert sør i fylket.

Argumenter mot samlokalisering tar utgangspunkt i at Bodø er usentralt i forhold til næringa og at det vil være tungvint for næringsutøvere å besøke kontoret¹¹. Konsekvensene blir, slik disse respondentene ser det, redusert kvalitet og effektivitet i reindriftsforvaltningen inkludert førstelinjetjenesten. Samlokaliseringen vil ifølge dette synet begrense næringas mulighet for medvirkning, redusere kontakten med næringa og gjøre reindriftsforvaltningen mindre utadrettet. I sum gir dette et signal til reindriftsnæringa om at den ikke er en prioritert aktør, noe som respondentene mener vil være ødeleggende for næringas tillitt til forvaltningen. Disse respondentene mener hensynet til reindriftsnæringa må gå foran eventuelle organisatoriske fordeler og besparelser for embetet.

Fylkesmannen i Trøndelag

Embetet i Trøndelag la reindriftsforvaltningen i egen avdeling med desentralisert ledelse. Direktør for avdelingen ble lagt til områdekontoret på Røros og stillingen som fagleder til områdekontoret på Snåsa. Dagens avdelingsstruktur skal vurderes og ulike modeller er aktuelle.

Det er ulikt syn i embetet på om egen avdeling for reindrift er den beste løsningen. Respondentene fra reindriftsforvaltningen mener egen avdeling er viktig for å være synlig utad, og at det har betydning for legitimiteten til forvaltningen. Det pekes også på viktigheten av å holde fagmiljøet samlet, og at dette var positivt for å skape ro rundt omorganiseringen. Embetets interne «Planforum» fremheves som viktig for samordning mellom avdelingene. Respondenten fra embetsledelsen mener reindriftsavdelingen er for liten til å være egen avdeling, og at det er utfordringer knyttet til spredt ledelse og lang avstand mellom kontorene. Dette har betydning med hensyn til personalledelse og for det faglig/strategiske arbeidet i forhold til resten av embetet. Ansatte innenfor andre fagområder mener egen avdeling for reindrift har fungert tilfredsstillende, men ser samtidig at det er noen utfordringer med en såpass liten avdeling.

Når det gjelder spørsmålet om å opprettholde kontorene på Røros og Snåsa er det enighet om at dette er den beste løsningen. Det legges vekt på betydningen av å ha god kontakt med næringa, og at dette er viktig for å opprettholde legitimiteten i forvaltningen. Det er også av betydning at Sametinget har tilhold på Snåsa.

Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet har ingen synspunkter på hvilke modeller for organisering av reindriftsforvaltningen i fylkesmannsembetene som fungerer best, men mener områdekontroene må beholdes for å sikre en god førstelinjetjeneste.

¹¹ Kjøretid mellom Fauske og Bodø er om lag en time. For reindriftsutøvere som passerer Fauske på vei til Bodø vil et besøk ved kontoret i Bodø dermed ta om lag to timer mer enn et besøk i Fauske. Rushtidsforsinkelser kan komme i tillegg.

Sametinget

Sametinget mener det er viktig for reindriftsnæringa at fylkesmannsembetene har reindrifftsforvaltningen som egen avdeling og at områdekontorene opprettholdes. Argumenter for egen avdeling er at reindrifftsforvaltningen må være representert i embetsledelsen, og at det viktig å holde den reindriffts-faglige kompetansen samlet. Sametinget mener LMD bør pålegge embetene å ha reindrifftsforvaltningen som egen avdeling. Videre mener de at både organisering og opprettholdelse av områdekontorene er av avgjørende betydning for å kunne utføre forvaltnings- og veiledningsoppgaver ovenfor reindriftsnæringa.

NRL

NRL mener at reindrifftsforvaltningen må være en egen avdeling i embetene, og at områdekontorene må opprettholdes. De mener egen avdeling er viktig for å beholde kompetansen og unngå å splitte opp fagmiljøene. Videre fremholder NRL at en eventuell sentralisering av områdekontorene ville føre til at forvaltningen ble mindre tilgjengelig, at muligheten for medvirkning og kvaliteten på tjenestene ville reduseres, og at dette i sum vil føre til svekket legitimitet.

Konklusjon

Fylkesmannsembetene har valgt ulike modeller for organisering av reindrifftsforvaltningen. Finnmark og Trøndelag, samt det nye embetet for Troms og Finnmark, har organisert reindrifftsforvaltningen som en egen avdeling. I Troms var reindrifftsforvaltningen plassert i avdeling sammen med plan og samfunnssikkerhet. I Nordland er reindrift plassert i felles avdeling med landbruk. Respondentene svarer noe ulikt på hvilken modell de mener er best. Blant de ansatte i reindrifftsforvaltningen (FM) er det størst tilfredshet med organiseringen i de embetene hvor reindrift er plassert i en egen avdeling. I embetene som har annen organisering er synspunktene mer nyansert, selv om det ikke er direkte misnøye med valgte modell. Størst sprik på dette punktet er det i Nordland. Respondentene fra embetsledelsene er tydelige på at reindrifftsforvaltningen bør samorganiseres med andre fagområder. Sametinget og NRL mener at reindrifftsforvaltningen må organiseres i egen avdeling.

Ut fra det materialet som foreligger her er det ikke grunnlag for å konkludere med at en bestemt organisasjonsmodell fungerer best i forhold til måloppnåelsen for den offentlige reindrifftsforvaltningen. Sannsynligvis er det fordeler og ulemper med alle modellene, og det vil være variasjoner mellom embetene. At det etableres interne rutiner og prosedyrer som fungerer i forhold til valgte modell, synes å være viktigere enn hvilken modell som velges.

Som påpekt tidligere (kap. 4.1) fremstår strukturen i den offentlige reindrifftsforvaltningen som mer utydelig for næringsutøverne etter omorganiseringen. Det er som forventet at næringa finner organiseringen utydelig i de fylkene som ikke har egen reindrifftsavdeling. Noe av årsaken kan også være at fylkene har valgt ulike organisasjonsmodeller. Det er forståelig at reinbeitedistrikter som forholder seg til flere fylker oppfatter det som utfordrende hvis forvaltningen er organisert ulikt i disse fylkene.

Når det gjelder fysisk plassering av områdekontorene er det stor enighet ved embetene i Finnmark og Trøndelag at disse må opprettholdes. I Troms er det også enighet om dette, men det framkom også meninger om at det må være opp til embetene å vurdere hvilke funksjoner som skal tillegges kontorene. I Nordland er det en spesiell situasjon ved at ansatte ved områdekontoret på Fauske skal flyttes til Bodø, iallfall som en midlertidig ordning. Dette har ført til intern uro.

Ut fra intervjuene synes det klart at det har vært viktig å opprettholde områdekontorene for å skape ro under omorganiseringsprosessen, både blant ansatte og ut til reindriftsnæringa. Det er også enighet om at områdekontorene har vært viktige for kvaliteten og legitimiteten i forvaltningen.

Litteratur og referanser

- Innst. 307 L (2012–2013) Innstilling fra næringskomiteen om endringer i reindriftsloven mv. (avvikling av områdestyrene), Næringskomiteen, Stortinget
- KMD 2014 Medvirkning i planlegging, veileder. Kommunal og moderniseringsdepartementet, Oslo
- LMD 2011 Internevaluering av den offentlige forvaltningen av reindrift i Norge, Landbruks- og matdepartementet, januar 2011
- LOV-1978-06-09-49 Lov om reindrift (opphevet)
- Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken - Velkommen til bords, Landbruks- og matdepartementet, 2011
- Meld. St. 32 (2016 – 2017) Reindrift. Lang tradisjon – unike muligheter, Landbruks- og matdepartementet, januar 2017
- NIBR Rapport 2000:16 Reindriftsforvaltningen. En evaluering av organisasjon og virksomhet
- NIBR Rapport 2011:4 Den offentlige forvaltninga av reindriften - omdømmeundersøkinga
- NOU 1975:5 Reindrift
- NOU 2001: 35 Forslag til endringer i reindriftsloven
- Ot.prp. nr. 25 (2006-2007) Om lov om reindrift (reindriftsloven)
- Prop. 89 L (2012–2013) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i reindriftsloven mv. (avvikling av områdestyrene), Landbruks- og matdepartementet 2013
- Statistisk sentralbyrå. Årsrapport 2017. <https://www.ssb.no/omssb/om-oss/vaar-virksomhet/planer-og-meldinger/arsrapport-2017>
- Ulvevadet, B. 2011. Problems and challenges for user participation: The system of representation in reindeer husbandry in Norway, *Rangifer*, 31: 161 - 182
- Ulvevadet, B., Hausner, V.H. 2011. Incentives and regulations to reconcile conservation and development: Thirty years of governance of the Sami pastoral ecosystem in Finnmark, Norway, *Journal of Environmental Management* 92: 2794 – 2802

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.

