



Johanne Marie Olausen og Ørjan Axel Bjørnstad

Utforming av mål og resultatstyring for bærekraftsmålene i reindriften

Ulike syn på bærekraftig reindrift

Masteroppgave i offentlig administrasjon og styring

Høsten 2021

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

Antall ord:17 513

Forord

Høsten 2019 startet vi på studiet offentlig administrasjon og styring ved OsloMet. Studiet har vært en reise både personlig- og kunnskapsmessig. Fagene har vært lærerike og omfavner et bredt spekter fra jus, politikk og ledelse til styring.

Som en avslutning på mastergraden har vi gjennom masteroppgaven fått muligheten til å fordype oss i politiske prosesser, mål- og resultatstyring og ikke minst reindriftsnæringen. Det har vært interessant, inspirerende, krevende og lærerikt å få studere prosessen ved utvikling av mål- og resultatstyring i reindriften.

Selv om vi ikke har fått muligheten til å samarbeide ved fysiske møter, har vi fått til et godt og konstruktivt samarbeid ved bruk av digitale verktøy.

Vi vil takke informantene, som gav av sin tid for å bidra med viktig informasjon til vår oppgave. Vi vil også rette en stor takk til vår veileder Inger Marie Stigen for gode og konstruktive innspill underveis i arbeidet med oppgaven.

Til sist vil vi takke våre familier som har bidratt for at vi skulle nå målet om en mastergrad i offentlig administrasjon og styring. Vi er utrolig takknemlige for deres hjelp og støtte!

Johanne Marie Olaussen og Ørjan Axel Bjørnstad

Sammendrag

Oppgaven tar for seg prosessen ved utarbeidelse av et helhetlig mål- og resultatstyringsystem i reindriften. Det har tatt 30 år fra mål- og resultatstyring ble et obligatorisk styringsprinsipp i staten til rapporten *Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken* ble lansert.

Proessen har vi valgt å undersøke med utgangspunkt i følgende problemstilling:

Hvorfor har det tatt så lang tid å utvikle et helhetlig mål- og resultatstyringsystem for reindriften, og hva gjorde at tiden var moden i 2020?

Oppgavens teoretiske rammeverk er bygget på Kingdons (1984) flerstrømsmodell for beslutningstaking. Metoden som er benyttet for å svare på problemstillingen er casesdesign. Vi har benyttet dokumentanalyse og intervju som datainnsamlingsmetode.

Reindriften er kompleks ved at den som en urfolksnæring forplikter staten gjennom en rekke rettigheter og plikter nedfelt i norsk og internasjonal rett. Reindriftens egenart vil trolig ikke kunne sammenlignes med noen annen næring i Norge. Avhandlingen vil kunne være et nytt bidrag til forskningslitteraturen på området siden det er skrevet lite om politikktutvikling i lys av flerstrømsmodellen innenfor reindriften.

I oppgavens analyse viser vi til ulike faktorer som har påvirket prosessen med å utarbeide MRS for reindriften, for eksempel ulike syn på hva som skal prioriteres for å oppnå en bærekraftig reindrift. I tillegg belyses utfordringer ved definerings og operasjonalisering av bærekraftsmålene, der partene har ulike syn på hvordan målene henger sammen. Innenfor reindriftsnæringen er staten pliktig til å konsultere med næringen, noe som har påvirket prosessen ved utforming av mål- og resultatindikatorer for reindriftsnæringens bærekraftsmål.

I konklusjonen hevder vi at fokus på reintall og beite, det økologiske aspektet, har ført til at prosessen med utforming av MRS for reindriften har tatt lang tid. Utforming av MRS for reindriften kan beskrives som en modningsprosess, der aktørene over tid opparbeider seg en felles forståelse av at alle de tre bærekraftsmålene er vesentlige for å oppnå en bærekraftig

reindriftspolitik. Når regjeringen beskriver en kontroll på reintall, åpnes mulighetsvinduet for å utarbeide et helhetlig MRS for reindriften.

Nøkkelord: Reindrift, Urfolksnæring, Mål- og resultatstyring, Politikktvikling, Flerstrømsmodellen, Økonomisk bærekraft, Kulturell bærekraft, Økologisk bærekraft, Tradisjonell kunnskap.

Résumé

The theme of this thesis is the process of establishing an integral performance management in the reindeer husbandry. Over 30 years ago, performance management was established in the Norwegian government. And in the year of 2020 the government published a rapport addressing criteria for the sustainability aims in the reindeer husbandry. We want to assess why this process has taken 30 years, and therefore we have chosen this issue:

“Why has the establishment of the integral performance management in the reindeer husbandry been so time demanding, and what made this occur in 2020?”.

The theoretical framework is based on Kingdons (1984) multiple streams framework. The method used to answer our issue is casedesign. Also, we have used document analysis and interviews as data collection method.

The reindeer husbandry is complex in which it represents the culture of the indigenous people. In this matter, the Norwegian government must respect the rights of the Sámi people by Norwegian law and by international law. The reindeer husbandry, in the perspective of the government, has a uniqueness and there is no other industry in comparison. In our opinion, this thesis will contribute to the research articles and papers since there has not been much written about the political development based on the multi-current model in the reindeer husbandry.

The analysis of the thesis indicates several factors which have affected the process of establishing an integral performance management for the reindeer husbandry. The analysis refers to different opinions regarding matters of priorities due to sustainability in the reindeer husbandry. Furthermore, the analysis refers to difficulties by defining and operationalizing sustainability aims. The parties have different opinions in relation to the aims, viewed in accordance with each other. Due to the reindeer husbandry, the government is obligated to consult with the industry in matters of importance. This matter has influenced the process of establishing integral performance management for sustainability aims in the reindeer husbandry.

In conclusion, we claim that the focus in relation to reindeer numbers and grassland is the reason why the establishing of the integral performance management in the reindeer husbandry has been so time demanding. The establishment can be described as a development process. The parties have, during a long period of time, received a complete understanding of the three sustainability aims in the matter of having a sustainable reindeer husbandry policy. At the point, when the government addressed a control due to reindeer numbers, the policy window opened to develop an integral performance management for the reindeer husbandry.

Key words:

Reindeer husbandry, Multiple streams framework, Indigenous peoples industry, Politics, Performance management, Economical sustainability, Cultural sustainability, Ecological sustainability, Traditional knowledge.

Sammendrag	4
Résumé	5
1.0 Innledning	10
1.1 Bakgrunn og tema for oppgaven	10
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	12
1.3 Avgrensninger	14
1.4 Oppgavens bidrag og tidligere forskning	14
1.5 Disposisjon	15
2.0 Reindrift i Norge – administrasjon og styring	15
2.1 Landbruks- og matdepartementet	15
2.2 Landbruksdirektoratet	16
2.3 Reindrifststyret	16
2.4 Endringer i den administrative forvaltningsstrukturen	16
2.5 Statsforvalteren	17
2.6 MRS som styringsprinsipp i staten	18
2.7 Reindriften som urfolksnæring	19
2.7.1 Sametinget	20
2.7.2 Konsultasjonsplikten	20
2.8 Reindriften oppbygning	20
2.9 Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL)	23
3.0 Teori	23
3.1 Flerstrømsmodellen	23
3.1.1 Problemstrømmen	25
3.1.2 Løsningsstrømmen	26
3.1.3 Politikkstrømmen	28
3.1.4 Saksentreprenører	31

3.1.5 Mulighetsvindu	31
4.0 Metode	32
4.1 Forskningsdesign og metodisk tilnærming	32
4.2 Dokumentanalyse	33
4.3 Intervju	35
4.3.1 Dybdeintervju	35
4.3.2 Valg av informanter og operasjonalisering av intervjuguide	35
4.3.3 Gjennomføring av intervju	37
4.4 Analyse av datamaterialet	38
4.4.1 Dokumentanalyse	38
4.4.2 Analyse og transkribering av intervju	38
4.5 Etske hensyn og anonymisering	38
4.6 Pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet	39
4.7 Transparens	40
5.0 Empiri	40
5.1 St.Meld. 28 (1991–1992) En bærekraftig reindrift	40
5.2 Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark (2003–2004)	42
5.3 Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall (2009)	43
5.4 Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark (2011–2012)	44
Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark (2011–2012)	45
5.5 Meld. St. nr. 32 (2016–2017) Reindriften – Lang tradisjon – unike muligheter	46
5.6 Evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften (2019)	47
5.7 Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken (2020)	49
1. Reindriften driftsform opprettholdes med naturlig flytting og bruk av årstidsbeitene	50
2. Reindriften opprettholdes som familiebasert næring	51

3. Dyrevelferden er god	51
4. Tap av rein til rovvilt reduseres	51
5. Et velfungerende internt selvstyre	52
6.0 Analyse	53
6.1 Problemstrømmen – problemforståelse	53
6.2 Løsningsstrømmen	56
6.3 Politikkstrømmen	61
6.7 Mulighetsvindu og entreprenører	64
7.0 Konklusjon og avsluttende refleksjoner	67
7.1 Konklusjon	67
7.2 Avsluttende diskusjon og forslag til fremtidig forskning	68
8.0 Litteraturliste	70

Oversikt over tabeller

Tabell 1: Oppsummering - St. Meld. nr. 28 (1991-1992) En bærekraftig reindrift.

Tabell 2: Oppsummering - Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark (2003-2004).

Tabell 3: Oppsummering - Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall (2009).

Tabell 4: Oppsummering - Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark (2011-2012).

Tabell 5: Oppsummering - Meld.St. nr. 32 (2016-2017) - Reindriften – Lang tradisjon – unike muligheter

Tabell 6: Oppsummering Evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften (2019).

Tabell 7: Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken (2020).

Oversikt over figurer

Figur 1: Statlig administrativ forvaltning av reindriften.

Figur 2: Inndeling i reinbeitedistrikt og reinbeiteområder (Meld. St. 32 (2016–2017), s. 11).

Figur 3: Oppbygning av distrikt i siida, siidaandel og reineiere (Statsforvalteren, 2016).

Figur 4: Flerstrømsmodellen (inspirert av Ge et al., 2020, s. 4).

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn og tema for oppgaven

Den samiske reindriften kan beskrives som en urfolksnæring og er viktig for det samiske samfunnet. Reindriften kan anses å være sentral i forbindelse med den samiske kulturen og det samiske språket. Det er en familiebasert næring. Det er kun personer som har rett til eget reinmerke som kan eie rein i den samiske reindriften (Reindriftsloven, 2007).

Omtrent 40 prosent av landarealet i Norge er beiteområde for rein (Meld. St. 32 (2016–2017), s. 5). Reindrift utøves i over 140 kommuner, og det er over 3000 personer med om lag 215 000 rein som er tilknyttet den samiske reindriften (Landbruksdirektoratet.no).

Reindrift er et praktisk yrke. Tradisjonell kunnskap kan med bakgrunn i den praktiske utøvelsen anses for å stå sterkt i reindriften. Ifølge Jernsletten (1997, s. 86) kan tradisjonell kunnskap defineres som kunnskap som er fremskaffet og bevart over generasjoner. Han hevder at tradisjonell kunnskap er kunnskapen om erfaringer mennesker har tilegnet seg over tid. Ifølge Cruikshank (1998) kan tradisjonell kunnskap forstås som en prosess som er fleksibel, og tilpasses etter behovet for kunnskap.

Brundtland-kommisjonen lanserte i 1987 sluttrapporten *Vår felles fremtid*, der begrepet bærekraftig utvikling ble lansert. Begrepet ble av kommisjonen definert som «utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov» (FN, 2021).

Begrepet bærekraftig reindrift hevdes av Eira et al. (2016) å ha oppstått like etter at Brundtland-rapporten ble presentert i 1987. I 1989 ble staten og Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL) enige om å se på situasjonen for reindriftnæringen i Finnmark, etter flere år med økende reintall. Det ble så satt i gang et prosjekt av forskere fra By- og regionforskningsinstituttet NIBR som skulle se på situasjonen for reindriftnæringen i Finnmark. I NIBR-rapporten ble det presentert følgende målsetting:

«Utnytte begrensede naturgitte beiterressurser slik at reindriften kan sikres en høyest mulig bærekraftig utvikling over tid.»

(Karlstad et al., 1990, s. 9, referert av Eira et al., 2016, s. 13)

Med St.meld. nr. 28 (1991–1992) *En bærekraftig reindrift* lanserte Stortinget sin første reindriftsmelding hvor en av hovedmålsettingene var at «det skal utvikles en reindrift som er bærekraftig, både økologisk og økonomisk». Under landbrukskomiteens behandling henviste de til at økologi, tradisjon og kultur må vektlegges (Innst. S. nr. 167 (1991–1992)). Videre påpekte de ved St. meld. nr. 28 (1991-1992) at økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft må være forente (Skum et al., 2020, s. 14).

Spørsmål knyttet til bærekraftig reindrift har vært en sentral problematikk knyttet til utvikling av mål- og resultatstyring (MRS) for å måle om man oppnår bærekraftig reindrift. Det er interessant å undersøke hvorfor prosessen har tatt tid.

MRS har fra midten av 1980-tallet vært det overordnede styringsprinsippet i staten (Senter for statlig økonomistyring [SSØ], 2010 s. 11). I 1990 ble MRS et obligatorisk styringsverktøy i statlige virksomheter (Lægreid, 2001 s. 137). Et styringsprinsipp kan beskrives som en grunnregel for hvordan man skal styre (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring [DFØ], 2019). MRS er forankret i Stortingets vevigningsreglementet og reglement for økonomistyring i staten (Senter for statlig økonomistyring [SSØ], 2010 s. 11).

Hensikten med MRS er å øke effektiviteten i forvaltningen ved delegering av myndighet og fullmakter til underliggende virksomheter. Dette gjøres ved at virksomhetene gis myndighet til å styre over virkemidler som benyttes til å nå målene. På den måten vil også oppmerksomheten være rettet mot oppfyllelse av overordnede mål og effektiv ressursbruk (Senter for statlig økonomistyring [SSØ], 2010, s. 11).

I 2004 påpekte Riksrevisjonen at det ikke var utarbeidet noe helhetlig strategi som viser hvordan fastsatte mål for reindriftsforvaltningen skal bidra til å nå de overordnede bærekraftsmålene (Mørk-Eidem, 2004). De hevder at reindriftsforvaltningen rapporterer på hvilke aktiviteter som er utført, men ikke resultatoppnåelse (Mørk-Eidem, 2004).

Landbruksdepartementet (fra 1. oktober 2004 omdøpt til Landbruks- og matdepartementet, LMD) bekrefter i svar til Riksrevisjonen at resultatrapporteringen ikke er tilstrekkelig utviklet. De påpeker at MRS i reindriften alltid vil være en utfordring, og at utvikling og forbedring av rapportsystemet vil være en tidkrevende prosess (Mørk-Eidem, 2004).

I januar 2008 opprettet LMD en arbeidsgruppe som skulle arbeide med operasjonalisering av kriterier for økologisk bærekraftig reintall. Arbeidsgruppen besto av representanter fra reindriften, forskning og myndighetene. I juni 2008 leverte gruppen rapporten *Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall*. Rapporten foreslår kriterier og normer for reintall i samsvar med ressursgrunnlaget (LMD, 2008),

I 2011-2012 foretok riksrevisjonen en ny undersøkelse av om hvorvidt reindriften i Finnmark var bærekraftig. I rapporten hevder de at reindriften ikke er bærekraftig. Det var fordi målene for økonomisk og kulturell bærekraft ikke var operasjonalisert, derfor kunne en ikke vurdere om reindriften var bærekraftig (Kosmo, 2012, s. 9).

Tidligere statsråd Brekk svare på vegne av LMD på riksrevisjonens rapport i mai 2012. Han uttrykker at reindriften er på «topprisikolisten» for å sikre måleoppnåelse. Likevel mener han at det vil være tidkrevende grunnet de mange berørte aktørene. (Kosmo, 2012, s. 29)

I Meld. St. 32 (2016–2017) varslet så regjeringen at det skulle etableres en arbeidsgruppe som skulle utarbeide kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken. LMD opprettet høsten 2019 en arbeidsgruppe med formål å utarbeide nye kriterier for hva som skal legges til grunn når man skal vurdere måloppnåelse i gjeldende reindriftspolitikken om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft (Skum et al., 2020, s. 8). I desember 2020 leverte arbeidsgruppen rapporten *Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken*.

Måloppnåelse av kriteriene skal brukes som styringsverktøy av den statlige administrative forvaltning og rapporteres til Stortinget. Det er likevel viktig å bemerke at rapporten nå har vært ute på høring jf. konsultasjonsplikten. Den er ikke implementert.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Som beskrevet ovenfor har det altså tatt lang tid å utforme MRS for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken. Reindriftspolitikken kjennetegnes av motstridende hensyn til effektiv

omsetning og utvikling på den ene siden, og urfolksrettigheter på den andre. Dette kan illustreres med to pilarer: næringspolitikk og urfolksrettigheter. En skal beskytte og bevare, samt utvikle næringen for fremtiden. Reindriften er kompleks. Som urfolksnæring setter den skranker for statens inngrep i næringen gjennom norsk og internasjonal lov. Brekk bekrefter dette ved å påpeke at reindriften er et komplisert politikkområde og at reindriften som en urfolksnæring er et komplisert forvaltningsområde (Kosmo, 2012, s. 24)

Som man kan se i kapittel 1.1, så har Riksrevisjonen ved flere anledninger påpekt at MRS for reindriften ikke står i samsvar med krav og forventninger til MRS som styringsprinsipp i staten. I tillegg bemerkes det at det ikke har vært mulig å vurdere om man oppnår bærekraftig reindrift. Dette anser vi som interessant, og vi vil dermed undersøke dette videre.

Problemstillingen er:

Hvorfor har det tatt så lang tid å utvikle et helhetlig mål- og resultatstyringsystem for reindriften, og hva gjorde at tiden var moden i 2020?

Vi anser at begrepet “moden” kan være noe som utvikler seg over tid. For øvrig er problemstillingen interessant fordi reindriftsnæringen er en næring som skiller seg ut sammenlignet med andre næringer i Norge. Reindriftsnæringen er en næring som utøves av mennesker av samisk ætt jf. reindriftsloven § 32. ILO-konvensjonen, Grunnloven og menneskerettighetsloven setter skranker for myndighetenes inngrep i samenes utøvelse av reindriften.

For å svare på problemstillingen har vi utarbeidet forskningsspørsmål som tar for seg aktører og deltakere, hvordan de har argumentert og hva man har kommet frem til. Dette er gjort for å gjøre fenomenet målbart, slik at man får en bredere undersøkelse av fenomenet. I tillegg vil man få en mer spisset vurdering av ulike årsakssammenhenger knyttet til oppgavens problemstilling.

Forskningsspørsmål

1. Har det vært uenigheter i prosessen, eventuelt om hva?
2. Hvem har deltatt i prosessene?

3. Hvordan har de ulike aktørene argumentert?
4. Hva har man kommet frem til?

1.3 Avgrensninger

Perioden vi undersøker er avgrenset til stortingsmeldingen *En bærekraftig reindrift* (St.meld. nr. 28 (1991–1992)) og frem til rapporten *Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken* (Skum et al., 2020) ble lansert i 2020. Oppgavens dokumenter vil ta utgangspunkt i denne perioden. Oppgaven avgrenser seg mot å ta sammenligninger mot andre næringer. Avgrensningene begrunnes også med oppgavens omfang i forhold til gitte rammer.

Basert på teori og empiri avgrenses analysekapitlet naturlig av seg selv.

1.4 Oppgavens bidrag og tidligere forskning

Tematikken om MRS er godt belyst ettersom det er forsket og skrevet mye på generelt grunnlag. Likevel har vi ikke funnet tidligere forskning på feltet som tar for seg utviklingen av styringsprinsipper i lys av MRS i reindriften.

Dette kan begrunnes med at MRS ikke er utformet som et helhetlig styringsprinsipp i reindriften. Derimot observerer vi at det ikke er forsket på hvorfor det ikke er utarbeidet MRS innenfor reindriften.

På et generelt grunnlag er det forsket og skrevet mye om samiske temaer. I skrivende stund har Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) fått i oppdrag av LMD om å gjennomføre en kartlegging av kunnskapsgrunnlag og forskningsbehov på reindriftsområdet (NIBIO, 2021). Kartleggingen skal bestå av å utarbeide en oversikt over kunnskapsgrunnlag og forskningsbehov for å nå reindriftspolitiske mål om økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift (Prop. 189 S (2020–2021)).

Valg av tema for oppgaven handler om at vi under vår studie ikke har funnet mål- og resultatstyring innenfor reindriften som tilfredsstillende kravene om økonomistyring i staten. Denne masteroppgaven vil bidra til å belyse utfordringene ved utformingen av MRS for styring i forvaltningen som har ansvar for en næring som er vernet av norsk rett og folkeretten. For å belyse dette har vi vurdert at flerstrømsmodellen til Kingdon (1984) egner

seg til dette formålet. Ifølge Herweg et al. (2017) er flerstrømsmodellen anvendelig for å belyse agendasetting, i tillegg i politikkkutformings- og iverksettingsfasen der myndighetene utvikler og iverksetter styringssystemer og virkemidler, som i oppgavens sammenheng er et mål- og resultatstyringssystem.

1.5 Disposisjon

Oppgaven er delt inn i syv kapitler. Første kapittel er en innledning hvor tema og problemstilling for oppgaven presenteres. Andre kapittel er et kontekstkapittel hvor vi redegjør for hva som menes med den statlige administrative reindriftsforvaltningen, den regionale administrative reindriftsforvaltningen og MRS som styringsprinsipp. Vi vil også redegjøre for hva det betyr at samene er et urfolk i en forvaltningssammenheng. I tillegg vil vi forklare reindriftens oppbygning og struktur med siida, distrikt og reindriftsområde. I det tredje kapittelet presenterer vi valgt teori og oppgavens analytiske rammeverk. Fjerde kapittel tar for seg metode og forskningsdesign for oppgaven, mens oppgavens empiri blir presentert i det femte. I oppgavens sjette kapittel presenteres analysen, hvor vi svarer på oppgavens hypoteser. I det siste og syvende kapittelet konkluderer vi på oppgavens problemstilling og drøfter styrker og svakheter ved oppgaven, i tillegg til hva som kan være aktuelt å forske mer på sett opp mot vår oppgave.

2.0 Reindrift i Norge – administrasjon og styring

I dette kapitlet vil vi gjennomgå sentrale elementer knyttet til vår oppgave. Dette skal være med på å gi en bedre og mer fullstendig forståelse av oppgavens tema rettet mot reindriften. Vi vil gjennomgå den statlige og regionale forvaltningen, MRS som styringsprinsipp. I tillegg har vi valgt å skrive om reindriften som en urfolksnæring og dens organisering. Vi anser dette som et viktig kapittel, og begrunner det med at reindriften som urfolksnæring forplikter staten både gjennom internasjonal og nasjonal rett.

2.1 Landbruks- og matdepartementet

Landbruks- og matdepartementet (LMD) er departementet med hovedansvaret for mat- og landbrukspolitikken i Norge (LMD, u.å.). LMD er delt i flere avdelinger, og seksjon for reindrift (SR) ligger inn under landbrukspolitisk avdeling. De har ansvar for reindriftsloven, forskrifter, enkeltsaker, klagesaker, reindriftsavtalen og de årlige forhandlingene mellom

staten og NRL (LMD, u.å.). Reindrifftsavtalen kan beskrives som en avtale om økonomiske virkemidler for reindrifften. I tillegg som en næringsavtale mellom reindrifften og staten. Reindrifftsloven og reindrifftsavtalen kan betegnes som de viktigste virkemidlene for å oppnå reindrifftspolitiske mål. Reindrifftsloven skal legge til rette for en bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane til gagn for reindrifftsbefolkningen selv og samfunnet for øvrig. For å oppnå dette skal loven gi grunnlag for en hensiktsmessig organisering og forvaltning av reindrifften (Reindrifftsloven av 2007 § 1).

2.2 Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet ble opprettet i 2014, og er et utøvende forvaltningsorgan for de sentrale landbrukspolitiske virkemidlene som LMD fastsetter. Primær oppgavene for direktoratet innenfor reindrift er å sikre en helhetlig, samordnet og effektiv forvaltning av de økonomiske og juridiske virkemidlene rettet mot reindrifftsneringen. Virkemidlene skal bidra til en god måloppnåelse innenfor de overordnede målene for landbruks- og matpolitikken. Landbruksdirektoratet skal ha god kunnskap om resultatoppnåelse med hensyn til gjeldende politiske mål og gi innspill til LMD om utvikling av virkemidler. Landbruksdirektoratet er også sekretariat for reindrifftsstyret.

2.3 Reindrifftsstyret

Reindrifftsstyret er et offentlig forvaltningsorgan (Reindrifftsloven av 2007 § 71). Reindrifftsstyret skal være faglig rådgiver for LMD, drive frem forskning og være veiledende. Rådgiverfunksjonen er rettet mot parter i saksforhold og offentlige institusjoner og organer, men de betjener også andre interesser i samfunnet. Reindrifftsstyret og LMD er også klageorgan for saker som blir behandlet av Statsforvalteren. Styret består av syv representanter, hvorav fire oppnevnes av kongen (LMD) og tre av Sametinget. Blant medlemmene som velges inn skal det være aktive utøvere av reindrift i reinbeiteområde (jf. Reindrifftsloven av 2007 § 71).

2.4 Endringer i den administrative forvaltningsstrukturen

Den statlige administrative forvaltningen av reindrifften og formålet med forvaltningen kan sies å ha vært i endring over tid, i likhet med reindrifftsloven. I årene frem til 2014 var «reindrifftsforvaltningen» underlagt LMD, med hovedsete og reindrifftssjef i Alta og

reindriftskontor i de regionale reinbeiteområdene. Reindriftskontoret i Alta var sekretariat for reindriftsstyret, og de andre reindriftskontorene var sekretariat for det som tidligere var områdestyret (Landbruksdirektoratet, 2016).

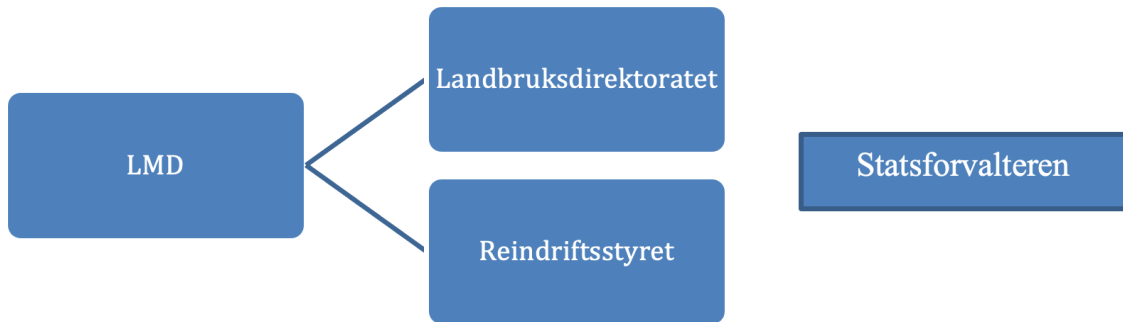
Et områdestyre kan beskrives som et underorgan til reindriftsstyret med myndighet til å styre på driftsenhetsnivå (Reindriftsloven av 1978 § 2). Områdestyrene har ifølge Prop. 89 L (2012–2013) vært en del av den offentlige forvaltningen av reindriften i Norge siden 1979, og besto av representanter fra reindriften oppnevnt fra Sametinget og representanter oppnevnt fra fylkestinget (Reindriftsloven av 1978 § 7). Endringen av forvaltningsstruktur med avvikling av områdestyrene, der fylkesmennene (nå Statsforvalteren) overtok ansvaret, ble vedtatt i 2013 jf. Lovvedtak 65, (2012-2013)

Prop. 89 L ((2012–2013), s. 9) viser at reindriftnæringen og Sametinget var uenige i endringen, de mente at dette ville stride mot de folkerettslige forpliktelsene. Karasjok kommune uttalte at «Sametingets rolle er heller ikke avklart i den fremtidige forvaltningen av den samiske reindriften i Norge» (Prop. 89 L (2012–2013), s. 8). Ifølge Prop. 89 L (2012–2013) var avvikling av områdestyrene et bidrag til å forenkle og effektivisere den offentlige forvaltningen av reindriften og et virkemiddel for å tydeliggjøre forvaltningsstrukturen innenfor reindriftsområdet.

2.5 Statsforvalteren

Statsforvalteren kan beskrives som den regionale administrative reindriftsmyndigheten. De har ansvar for at de nasjonale reindriftpolitiske målene oppnås, med særlig fokus på iverksettelse av nasjonal reindriftpolitikk på regionalt nivå (Troms Fylkeskommune, 2018 s. 29). Statsforvalteren er også ansvarlig for å følge opp oppgaver og tiltak fra reindriftsavtalen. Det eksisterer ingen lokal forvaltning av reindriften – Statsforvalteren ivaretar det lokale forvaltningsansvaret. Forvaltningsmessig er Statsforvalteren underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet og er et statlig forvaltningsorgan (Troms fylkeskommune , 2018 s. 29).

Vi har laget en figur som kan illustrere den statlige administrative forvaltningen som vi har gjennomgått i dette kapitlet.



Figur 1: Statlig administrativ forvaltning av reindriften.

2.6 MRS som styringsprinsipp i staten

MRS ble fra begynnelsen av 1980-tallet gradvis innført som styringsprinsipp i staten (NOU 1984: 23). Det følger av St.prp. nr. 52 (1984–85), også kalt budsjettreformen av 1986, hvor Stortinget fastla det prinsipielle kravet om målformulering og rapportering om resultatoppnåelse (St.prp. nr. 52 (1984–85)). Budsjettreformen kan beskrives som reformen som implementerte MRS som styringsverktøy i statlig styring.

I 1990 ble det obligatorisk for alle offentlige virksomheter å utforme en virksomhetsplan med målsettinger og rutiner for resultatrapportering (Lægreid, 2001, s. 137). Målet med å implementere MRS i statlig styring var at det skulle løfte styringen fra detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltoppgaver til en større oppmerksomhet om mål som angår samfunns- og brukereffekter (DFØ, 2019).

Økonomiregelverket i staten som omfatter *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser for økonomistyring i staten* bygger på tre sentrale forutsetninger: (1) strategisk styring mot overordnede mål, (2) delegering av myndighet og (3) ansvarliggjøring for resultatene og måloppnåelsen (DFØ, 2019). Alle statlige virksomheter er pålagt å følge økonomiregelverket i staten.

En essensiell forutsetning for MRS handler om konkretisering av mål med den hensikt at måloppnåelse skal kunne måles og vurderes ved bruk av kvalitativ eller kvantitativ metode (SSØ, 2010, s. 6). Dette gjøres ved utarbeidelse av styringsparametere, også kalt kriterier.

Dette er et sentralt element for å kunne måle og vurdere om virksomheten oppnår måloppnåelse.

SSØ trekker frem at virksomhetens samlede styringssystem må gi et helhetlig og balansert bilde av virksomhetens resultater i lys av strategi og overordnede mål. Dokumentasjon av resultater knyttet til alle sentrale tjenesteområder er viktig. Hvis man ikke foretar en helhetlig og balansert styring, vil man kunne overse sider som er viktige for å nå målene (SSØ, 2010, s. 7). Samtidig som man skal ha et helhetlig og balansert bilde av resultater, er det viktig å fokusere på styringsparametere som fanger opp endrings- og omstillingsbehov. Til sist må styringsparametere være håndterbare, pålitelige, verifiserbare, tydelig definerte, sammenlignbare, oppfattes som relevante og kunne påvirkes av de som skal måles og holdes til ansvar for resultatene (SSØ, 2010, s. 7).

Styringsparametere eller kriteriene som velges ut skal benyttes til resultatmåling og vurdering av måloppnåelse. Ifølge SSØ er det viktig at resultatene som måles blir vurdert og settes i en sammenheng. Med sammenheng menes at resultater over tid gir et bedre grunnlag for vurdering. Styringsparametere kan deles inn i fem ulike hovedgrupper, også kalt indikatorer: kroner/volum, produktivitet, kvalitet, effekter og effektivitet (SSØ, 2010, s. 8).

Ifølge Johnsen (2012, s. 57) vil måling og rapportering av aktiviteter og effekten av aktivitetene kunne beskrives som en forutsetning for ansvarlig demokratisk styring, læring i forvaltningen og statlige virksomheters og profesjoners egen fagstyring. Johnsen (2012) hevder videre at MRS handler om noe så grunnleggende som å se og bli sett. Dette ønsker vi å undersøke videre med vår valgte problemstilling.

2.7 Reindriften som urfolksnæring

Som et bidrag til en bedre forståelse av oppgaven, har vi valgt å skrive et eget delkapittel som forklarer hva som menes med urfolk og hva det vil bety i forvaltningssammenheng.

Samene har urfolksstatus i Norge etter den internasjonale ILO-konvensjonen nr. 169 (1989) artikkel 1. nr. 1b.

I samisk reindrift er det kun personer av samisk ætt som har rett til reinmerke, og kun personer som har rett til reinmerke som har rett til å eie rein i det samiske reinbeiteområdet,

jf. reindrifftsloven av 2007 § 9 og 32. Reindrifftsloven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter (Reindrifftsloven av 2007 § 3).

Det kommer av Grunnloven § 108 at det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv (Grunnloven, 1814). Samtidig er reindrifftsneringen beskyttet av FNs menneskerettserklæring som gir urfolk rett til å utøve sin kultur. SP artikkel 27.

Bestemmelsen er inntatt i menneskerettsloven (1999) og har forrang over norsk lov.

Hensikten med rettighetsbestemmelsene er å beskytte den samiske folkegruppens språk, kultur og samfunnsliv. ILO-konvensjonens urfolksaspekt kan være viktig for at samene skal bevare tilknytningen til landområdene hvor de utøver sin næring, kultur og den nomadiske livsstilen.

2.7.1 Sametinget

Sameloven § 1-2 fastsetter at den samiske folkegruppen skal ha et eget landsomfattende sameting valgt av og blant samene. Det er et selvstendig folkevalgt organ (Sametinget, 2020, s. 13). Sametinget skal arbeide for anerkjennelse av samenes grunnleggende rettigheter og samtidig en likeverdig og rettferdig behandling av det samiske folket (Sametinget, 2020, s. 13). Sametinget skal påse at reindrifftsens rettigheter blir ivaretatt.

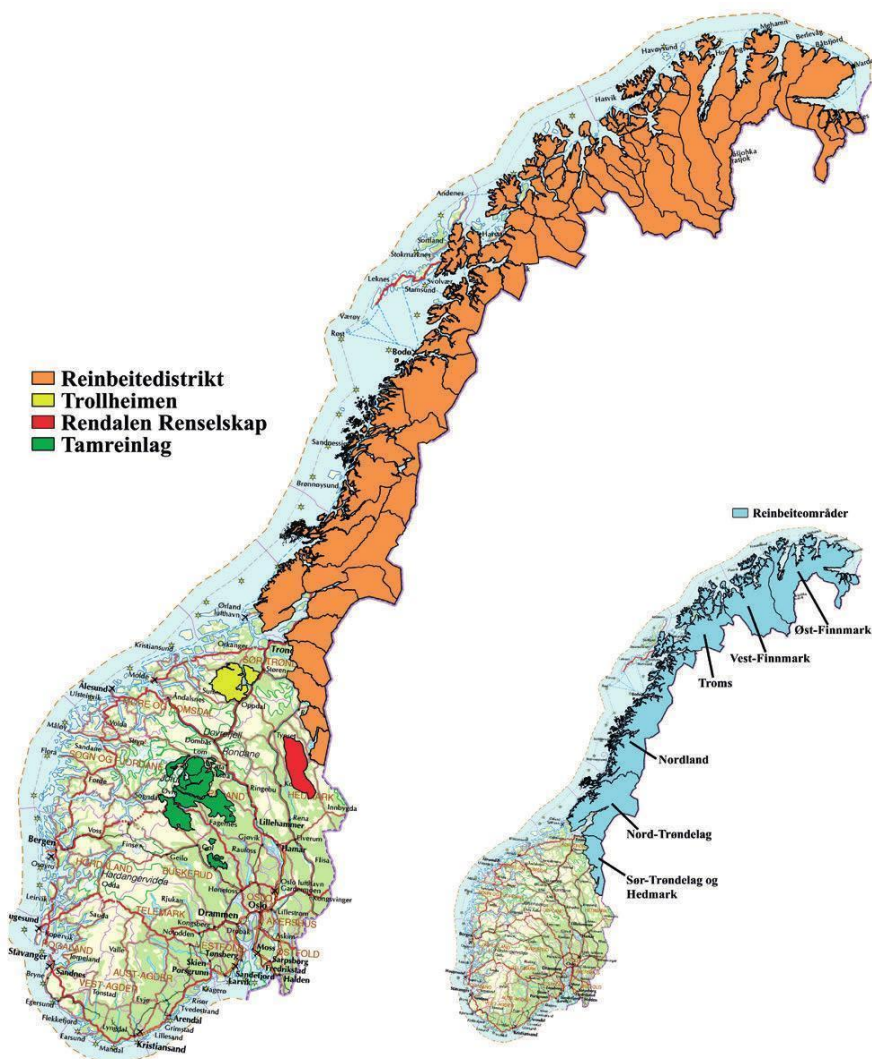
2.7.2 Konsultasjonsplikten

Hovedformålet med ILO-konvensjon nr. 169 er at urfolk skal kunne delta i beslutningsprosesser hvor de skal kunne påvirke deres rettigheter eller interesser. (Ravna, 2019, s. 179). Norge var det første landet som tok i bruk og ratifiserte ILO-konvensjon nr. 169 i 1990. Det ble bestemt at konvensjonen skulle gjelde for samene i Norge (Regjeringen.no, 2020). I 2005 ble det inngått avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. I avtalen mellom staten og Sametinget er det fastsatt prosedyrer som regulerer hvordan konsultasjonen mellom statlige myndigheter og samene skal utøves (Sametinget, 2020).

2.8 Reindrifftsens oppbygning

Delkapitlet vil være et bidrag til å forklare reindrifftsens oppbygning.

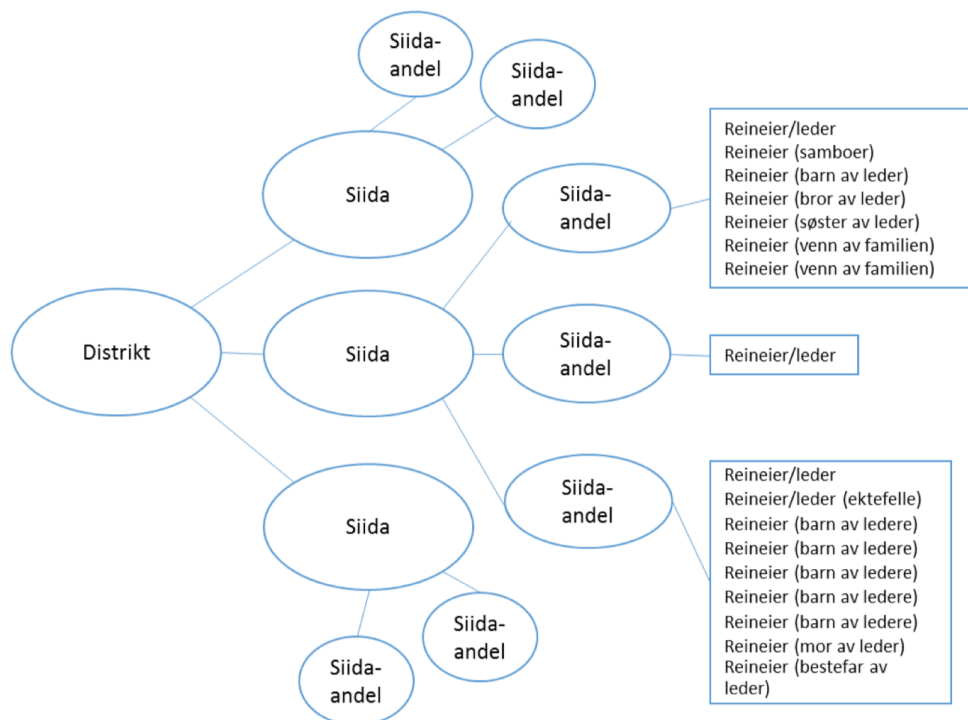
Det samiske reindriftsområdet er delt inn i 82 reinbeitedistrikt. Det er Reindriftsstyret som fastsetter inndelingen (Landbruksdirektoratet, 2021). Ordningen med inndeling i distrikter har sin opprinnelse fra slutten av 1800-tallet (Meld. St. 32 (2016–2017)). I hvert distrikt skal det være et distriktsstyre som velges blant de stemmeberettigede i distriktet (Reindriftsloven av 2007 § 43). Reinbeitedistriktet utgjør en administrativ enhet for en eller flere siidaer (Landbruksdirektoratet, 2021).



Figur 2: Inndeling i reinbeitedistrikt og reinbeiteområder (Meld. St. 32 (2016–2017), s. 11).

Reinbeitedistriktene er organisert i siidaer. En siida kan beskrives som en familiegruppe eller et arbeidsfellesskap som samarbeider om oppgavene som inngår i reindriften. Siidaens sammensetning kan variere avhengig av klimatiske forhold, beitesituasjon og årstid

(Landbruksdirektoratet, 2021). En siida består av en eller flere siidaandeler, der hver siidaandel har en ansvarlig leder. Hvordan en siida og et distrikt er bygd opp illustreres i figur 3.



Figur 3: Oppbygning av distrikt i siida, siidaandel og reineiere (Statsforvalteren, 2016).

De siste årene har det eksistert i underkant av 100 sommersiidaer og 150 vintersiidaer i det samiske reinbeiteområdet (Landbruksdirektoratet, 2021). Det er essensielt at reindriftens organisasjonsform både er fleksibel og dynamisk. Reindriften bestreber en best mulig utnyttelse av knappe ressurser under stor klimatisk variasjon.

Det fremgår av reindriftsloven § 57 første ledd at det skal fastsettes bruksregler for forvaltningen og bruken av distriktets ressurser. Bruksreglene noe distriktet må utarbeide, og må godkjennes av Statsforvalteren. Likevel må bruksreglenes bestemmelser om reintall godkjennes av reindriftsstyret (Meld. St. 32 (2016–2017)). Bruksreglene regulerer driften i distriktene. Dette synliggjøres for offentlig planlegging gjennom distriktsplaner og arealbrukskart (Meld. St. 32 (2016–2017)). I bruksreglene kan man blant annet finne regler

for beitetid på de ulike årstidsbeitene. I tillegg er distriktets øvre reintall fastsatt i bruksreglene.

2.9 Norske Reindriftssamers Landsforbund (NRL)

NRL er en interesseorganisasjon som arbeider for reindriftsnæringen. Formålet med organisasjonen er «å fremme reindriftsamenes interesser, økonomisk, faglig, sosialt og kulturelt» (NRL, 2010). De skal også arbeide for samhold i reindriftsnæringen og for at utøverne skal styre utviklingen av reindriftsnæringen. Videre arbeider de for at utviklingen av næringen skal skje på grunnlag av den sedvanemessige rettsoppfatningen og prinsipper som reindriftsnæringen er bygget på (NRL, 2010). Det er NRL som gjennomfører årlige forhandlinger med staten om vilkår for reindriften gjennom reindriftsavtalen.

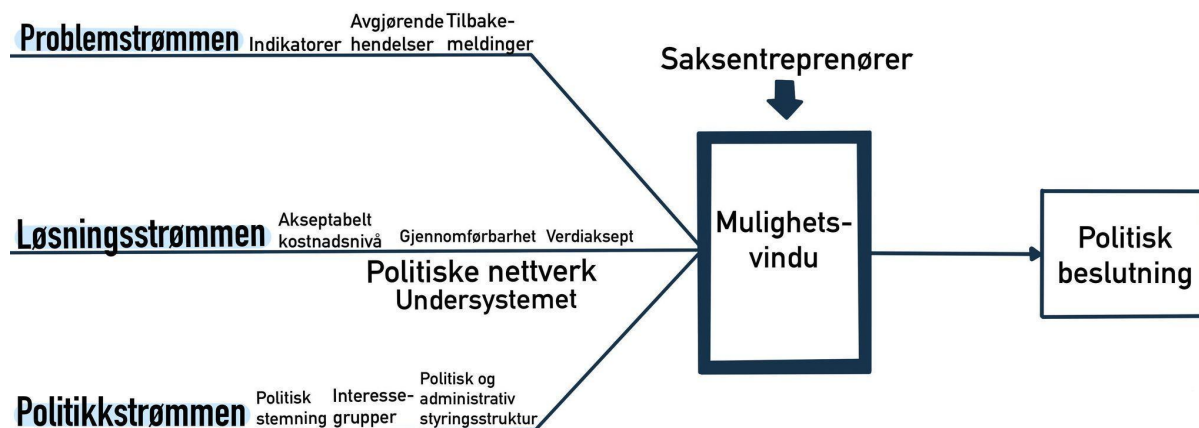
3.0 Teori

For å belyse og forstå prosessen frem til et helhetlig MRS-system for reindriften, har vi valgt å benytte flerstrømsmodell (1984) for å besvare problemstillingen. Ifølge Herweg et al. (2017) er MSF anvendelig for å belyse agendasetting, men også i politikkkutformings- og iverksettingsfasen der myndighetene utvikler og iverksetter styringssystemer og virkemidler, som i oppgavens sammenheng er MRS. I tillegg hevder Zohlhöfer et al. (2015, s. 412) at MSF er anvendelig til å studere slike prosesser siden regjeringer ofte ikke forstår problemene de må forholde seg til og heller ikke vet om politikken de velger vil løse problemene.

Det fører til at regjeringen må opptre under forhold med «tvetydighet», «liten tid» og et «mediebilde som påvirker mer enn før». Teorikapitlet har også organisasjonsteoretiske perspektiver for å belyse sentrale elementer. Vi valgt å supplere med begrepet sub-systemer, heretter omtalt som undersystemer. Ved å integrere begrepet er formålet å identifisere ulike aktører som kan ha påvirket prosessen frem til rapporten i 2020.

3.1 Flerstrømsmodellen

Flerstrømsmodell (1984) har til hensikt å søke forklaringer på politiske endringer gjennom å studere beslutningsprosesser. Gjennom tre strømmer og ni mekanismer bidrar flerstrømsmodellen til å identifisere krefter som kan hemme eller fremme saker frem mot beslutningstaking.



Figur 4: Flerstrømsmodellen (inspirert av Ge et al., 2020, s. 4).

Ved å identifisere de ulike strømmene og koblingene, gir det mulighet til å forstå hvorfor det har tatt lang tid før det forelå et MRS-system. De ulike strømmene kan forstås som ulike prosesser som flyter parallelt og uavhengig av hverandre. I problemstrømmen kan tilstander gå over til å bli problemer, så fremt problemet blir definert som et problem og anerkjent som et problem. I løsningsstrømmen utarbeides løsningsforslag uavhengig av om det finnes problemer. På bakgrunn av mangfoldet av aktører og relasjonen mellom dem, utarbeides løsningsforslag i undersystemet, som er en større arena enn det Kingdon (1984) omtaler som politikknettverk. Politikkstrømmen er i større grad frakoblet de andre strømmene. Strømmen består av forskjellige politiske forhold som kan påvirke mottakeligheten for problemforståelse eller løsningsforslaget i samfunnet (Kingdon, 1984, s. 152). Klarer en saksentreprenør å koble de tre strømmene samtidig som et mulighetsvindu åpnes, gir det mulighet for å fremme et politisk forslag. Vi benytter ordet saksentreprenør fordi vi mener det er et mer treffende begrep i vår oppgave.

3.1.1 Problemstrømmen

I defineringen av hva som er et problem ligger det et perseptuelt og fortolkende element. I dette elementet benytter mennesker verdier, kategorier og sammenligninger til å vurdere. Tilstander kan bli til problemer der mennesker fortolker en sak som ikke samsvarer med deres oppfatning av hva idealtilstanden er (Kingdon, 1984, s. 116–117). Der staten ser et høyt reintall som en trussel for økologisk bærekraft, kan en reindriftsutøver se det som et øyeblikksbilde av en tilstand fordi tallet varierer.

Princen (2018, s. 536) viser til at problemforståelsen kan defineres av hvilken innramming den består av. Konkret blir problemdefineringen basert på innrammingen etter prosessen med å velge, fremheve og organisere aspekter av problemstillinger. Videre bygger Princen (2018) sine antakelser på at innrammingen av et problem og institusjoner henger sammen. Det begrunnes med at institusjonelle rammer gjør organisasjoner eller politiske systemer som helhet mer mottakelige for noen typer problemdefinisjoner. Ifølge Kingdon (1984) består problemstrømmen av problemer og løsningsalternativer som konkurrerer om oppmerksomheten til beslutningstakere. På bakgrunn av knappe tidsressurser og begrenset kognitiv kapasitet er det et fåtall av disse sakene som aktivt diskuteres og får oppmerksomhet av beslutningstakere (Zahariadis, 2014, s. 28). I tillegg er oppmerksomheten på den politiske agenda en begrenset ressurs. Hva som avgjør om en sak får klatre på den politiske agenda, bestemmes ifølge Herweg et al. (2017, s. 21) av tre mekanismer:

I. Indikatorer

En indikator kan være noe som forteller om et omfang av et problem. Kingdons (1984) antakelser bygger på at der man ser en indikator som peker i negativ retning, kan det føre til et politisk press til å gjøre noe med situasjonen. Tilbakemeldinger i form av statistikk på et reintall kan være en indikator som krever politisk handling.

II. Avgjørende hendelser

Til tross for at indikatorer kan peke på omfanget av hvorvidt vedtatt politikk fungerer, betyr ikke det nødvendigvis at problemet er selvinnlysende. Ifølge Kingdon (1984, s. 99–100) er den mest virkningsfulle mekanismen *avgjørende hendelser* som kan vise seg som krig – eller som i vårt tilfelle da myndighetene rundt 1990-tallet begynte å

bruke benevnelsen bærekraft om reindrift. Dette var like etter Brundtland-rapporten og i en tid med mye oppmerksomhet om bærekraftig utvikling. På det tidspunktet var reintallet i vekst, noe mange så som problematisk. Symbolikken i å handle blir da en nødvendighet siden myndighetene ikke kan ignorere problemet som følge av oppmerksomheten. En gjentakelse av slike hendelser kan forsterke samfunnets bevissthet rundt et problem, som igjen kan føre til et sterkere behov for politisk endring (Kingdon, 1984, s. 102).

III. Tilbakemeldinger

Det at reindriften er kompleks ved at den som en urfolksnæring forplikter staten gjennom en rekke rettigheter og plikter, vil trolig påvirke tilbakemeldingene.

Tilbakemeldinger av ulike varianter som systematiske tilbakemeldinger fra Riksrevisjonen eller via NRL kan ha innvirkning på resultatet (Kingdon, 1984, s. 106).

Knytter vi mekanismene til problemstillingen, vil det være interessant å se nærmere på om det har eksistert en konfliktlinje mot implementering av MRS i reindriften.

Hypotese 1

Vi antar at det kan være uenighet om problemforståelsen. Det kan ha vært ulike meninger om hva som er bærekraftig reindrift, basert på ulike kunnskapssyn hos sentrale aktører.

3.1.2 Løsningsstrømmen

Kingdon (1984, s. 138) skildrer et bilde av ideer som flyter rundt i en *primeval soup*, heretter omtalt som ursuppen. De dulter til hverandre, de kombineres, noen overlever, noen dør ut og noen overlever i en annen form. Løsningene som overlever, kan beskrives som politikkenes innhold. I ursuppen eksisterer det et politisk og/eller administrativt nettverk. Som en utvidelse av hvilke aktører som deltar i politikkkutformingsfasen kan vi referere til begrepet undersystemer (Howlett et al., 2009, s. 81). Ifølge Howlett (2009) går undersystemer på tvers av formelle institusjoner. Aktører som besitter kunnskap, ressurser eller innflytelse kan fremme løsningsforslag og vurdere fremsatte løsningsforslag på problemer. LMD kan være et eksempel. Av interessegrupper finnes det flere, men NRL er i denne sammenheng den interessegruppen som har fått størst betydning. Med et stort nettverk av aktører øker også

muligheten for fragmentering (Zahariadis, 2014, s. 33). Det kan bety at vi kan finne løsningsforslag som står i et spenningsforhold til hverandre frem til 2020. Løsningsstrømmen baserer seg på disse mekanismene:

I. Gjennomførbarhet

Ifølge Kingdon (1984) er det på mange måter vanskelig å spesifisere nøyaktig hva som menes med teknisk gjennomførbarhet. En forståelse kan være at noe er gjennomarbeidet. Hvor gjennomførbart et løsningsforslag er, er videre basert på hvor godt løsning og problem er koblet sammen. Konsultasjonsplikten kan ha påvirket gjennomføringsevnen i samiske saker, siden prosessene kan beskrives å være mer omfattende. Den statlige administrative forvaltning er pålagt å konsultere med reindriftsnæringen i saker som berører dem. Dette kan føre til at problem og løsning kan oppfattes forskjellig. Uenighet/ulike syn om teknisk gjennomførbarhet kan dermed føre til at løsningsforslag tar lenger tid å modnes før de kan iverksettes.

II. Verdiaksept – ulike syn på bærekraftig reindrift

Verdiaksept, det betyr først aksept innenfor fagmiljø og den politiske sfæren. Forslagene som ikke passer med spesialistenes verdier har mindre mulighet til å overleve enn de som gjør det (Kingdon, 1984, s. 140). Gjennom ulike offentlige dokumenter kan disse fremkomme som vedtak om lover/regler, mål og formelle strukturer (Christensen et al., 2013, s. 113). I en forlengelse av flerstrømsmodellen er det interessant å se verdiaksept i lys av et organisasjonsteoretisk perspektiv med utgangspunkt i Egebergs inndeling:

- Offentlige organisasjoner skal for det første i sine mål reflektere et *flertallstyreprinsipp* basert i den parlamentariske styringskjeden, men også ivareta mindretallshensyn (Christensen et al., 2013, s. 113).
- Offentlige mål skal reflektere verdier i et partsstyreprinsipp, det vil si verdier knyttet til at særlig berørte parter skal inkluderes i offentlige beslutningsprosesser. Det betyr at politikere må være lydhøre og oppfatte stemningen og eventuelle endringer som foregår (Kingdon, 1984, s. 153).

Dette kan igjen illustreres med konsultasjonsplikten, hvor samene som urfolk har en rett til å bli hørt.

- For det tredje reflekteres verdier i *fagstyret i offentlige mål*. Det er viktig at offentlige beslutninger og virksomheter har en faglig kunnskapsbasis. (Christensen et al., 2013, s. 115).
- Det fjerde tar for seg rettssikkerhet og rettigheter. Verdien knytter seg blant annet til rettigheter for spesielle grupper.
- I tilknytning til den fjerde verdien kan man også nevne «fortidens og fremtidens stemmer». Dette er verdier som eksplisitt legger vekt på at historiske og institusjonelle tradisjoner skal nedfelle seg i nåtidige og fremtidige hensyn og mål. (KMD, 2020).

III. Akseptabelt kostnadsnivå

Det siste kriteriet som avgjør om et løsningsalternativ overlever eller ikke handler om akseptabelt kostnadsnivå. Typiske spørsmål omhandler hvordan forslagene vil påvirke budsjetter og hvorvidt det finnes en aksept for denne kostnaden (Kingdon, 1984, s. 145).

Hypotese 2

Utarbeidelsen av et helhetlig MRS for reindriften kan ha vært påvirket av ulike syn og meninger om alternative løsninger. Dette kan være forhold som er påvirket av teknisk gjennomførbarhet og verdiaksept.

3.1.3 Politikkstrømmen

Flerstrømsmodellen (Kingdon, 1984) tar utgangspunkt i at denne strømmen er mer frakoblet enn problem- og løsningsstrømmen. I tillegg antydes det at politikkstrømmen er den mest kraftfulle av de tre strømmene for å få saker på den politiske agendaen og gjennom beslutningsprosessen.

Det kan knyttes en rekke politiske forhold til målet om en bærekraftig reindrift. Som følge av innføringen av MRS i 1990 skulle målet om en bærekraftig reindrift være styrt etter dette

prinsippet. Som politisk mål skulle bærekraftig reindrift konkretiseres på en slik måte at resultater kunne måles, vurderes og følges opp (Skum, 2020). Det at reindriftnæringen er en del av samisk ætt (jf. reindriftsloven § 32) setter skranker for inngrep i utøvelse av reindrift. Som følge av ILO-konvensjonen ble statlige myndigheter pålagt å konsultere med reindriftsutøvere på saker som omhandler dem. I tillegg setter grunnloven og menneskerettighetsloven skranker for myndighetenes inngrep i utøvelse av reindrift.

Ifølge Kingdon (1984, s. 152) kan politiske forhold påvirke mottakeligheten for problemforståelser eller løsningsforslag i samfunnet. Forholdene bestemmes av svingninger i den politiske stemningen, interessegrupper og forhold ved politisk og administrativ styringsstruktur (Kingdon, 1984, s. 152). Politikstrømmen har stor innflytelse på hvilke løsningsalternativer som blir valgt basert på disse mekanismene.

I. Politisk og administrativ styringsstruktur

Den første mekanismen i politikstrømmen ser på betydningen av hvordan politisk og administrativ styringsstruktur kan påvirke den politiske agendaen. Med direkte kontroll over den politiske agendaen, kan regjering og styringsmakter avgjøre hvordan problemer og løsninger sammenkobles (Kingdon, 1984, s. 160). Fra regjeringsplattform til regjeringsplattform vil agendaen kunne påvirkes av ulike holdninger, verdier og ideologier. Videre kan sammensetning av nye komiteer prege hvilke saker og eventuelt nye saker som klatrer på agendaen (Kingdon, 1984, s. 161). Forvaltningen av reindriften og formålet med forvaltningen kan sies å ha vært i endring over tid, i likhet med reindriftsloven (Landbruksdirektoratet, 2016). I en organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor, forutsetter det at man ikke kan forstå innholdet av den offentlige politikken og myndighetenes beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte (Christensen et al., 2013, s. 11).

Til sammenligning med Sverige, ligger reindriften der under Næringsdepartementet og Landsbygghverministeren. Sametinget i Sverige har en større rolle overfor reindriften enn Sametinget i Norge har (Troms fylkeskommune, 2018, s. 36). I Norge er reindriften organisert med LMD som det overordnede styringsorgan.

Landbruksdirektoratet og reindriftsstyret er forvaltningsorgan underlagt LMD.

Statsforvalteren er det regionale administrative forvaltningsorgan. Sametinget har ingen forvaltningsrolle knyttet til reindriften.

II. Politisk stemning

Overordnet baserer mekanismen seg på at politiske/administrative ledere kan oppfatte den politiske stemningen. Det er ikke slik at denne stemningen bor i en hel befolkning. Kingdon (1984) sikter til at stemningen fanges opp blant færre aktører som er engasjert rundt et politikkområde. Politikeres oppfattning av stemningen har stor betydning for om en sak kommer på den politiske agendaen og hvilken politikk som faktisk blir utformet og iverksatt (Kingdon, 1984, s. 153). I reindriftsnæringen kan det eksistere ulike følelser i opinionen på tvers av ulike politiske saker som kan resultere i et spenningsforhold til hverandre. Nøkkelen til å forstå dette spenningsforholdet kan bestå av å identifisere forhold som har ført til at en idé har fått feste og vokst seg større (Kingdon, 1984, s. 171–172).

III. Interessegrupper

I reindriftsnæringen er det i stor grad NRL som representerer reindriftsnæringen som interessegruppe. Hovedmål er å «bidra til en bærekraftig reindriftsnæring basert på tradisjonell kunnskap, ny viten og forutsigbare rammevilkår» (Rein Framtid, 2021). I utarbeidelse av politikk kan interessegrupper ha betydelig makt til å påvirke agendaen, og spesielt effektive er interessegruppene som en blokkerende faktor (Kingdon, 1984, s. 52). Slike interessegrupper kan være katalysatorer til å påvirke agendaen. Blant mekanismene vil nok interessegrupper være lettere for politikere å fange opp enn den nasjonale stemningen, som er mer flytende og subjektiv. Dette gjelder spesielt i politisk anliggende saker som fremstår som komplekse (Kingdon, 1984).

Hypotese 3

Det er avgjørende at det skapes en felles forståelse mellom forvaltningen og interesseorganisasjoner for å bedre grunnlaget for politikktutformingen i reindriften.

3.1.4 Saksentreprenører

Saksentreprenør er en person eller gruppe som er villig til å investere tid og rykte for å fremme en ønsket politisk løsning (Kingdon, 1984, s. 129). Forskere med interesse for reindriftspolitikken vil sannsynligvis lete etter problemer som de kan koble med sitt foretrukne løsningsforslag. Ifølge Kingdon (1984, s. 190) kan entreprenører også kan avvente for å se om et problem oppstår. Arbeidet foregår gjennom en form for oppmykningsarbeid, der entreprenørene bruker av sin tid på å gjøre løsningsforslaget allment kjent blant beslutningstakere og i samfunnet for øvrig. Skulle det oppstå et mulighetsvindu (som vi skal presentere senere), oppfattes løsningsforslaget som mer mottakelig fordi det allerede har blitt presentert tidligere. Gjennom innspill i høringer, rapporter og lovforslag har de mulighet til å «selge inn» en løsning før problemet oppstår (Kingdon, 1984, s. 190). I hvilken grad saksentreprenører lykkes, har sammenheng med tilgangen til beslutningsprosesser og ressurser entreprenøren har tilgjengelig (Zahariadis, 2014, s. 35).

3.1.5 Mulighetsvindu

Kobles de tre strømmene sammen, kan mulighetsvinduet legge forholdene til rette for politisk handling (Zahariadis, 2014, s. 23–25). Kobles så alle tre strømmene av en politisk entreprenør, gir det mulighet for politisk endring som i casen førte til et MRS-system i 2020. Ved å ta utgangspunkt i Howlett et al. (2009, s. 105) baserer vi oss på fire vinduer:

1. Rutiniserte politiske vinduer
2. Politikerinitierte vinduer
3. Spillover-problemvinduer
4. Tilfeldige problemvinduer

De ulike vinduene kan tenkes å ha påvirket prosessen. Vi studerer en lang prosess med flere ulike hendelser.

Hypotese 4

*Vi antar at det i hovedsak er en modningsprosess som har ført prosessen frem til rapporten
Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken.*

Oppsummert kan man si at flerstrømsmodellen har til hensikt å søke forklaringer på politiske endringer gjennom å studere beslutningsprosesser. For at vi skal kunne svare på problemstilling og forskningsspørsmål, skal vi nå gå videre til metodekapitlet. I metodekapitlet skal vi redegjøre for valg av metode og forskningsdesign som skal benyttes med den hensikt å svare på problemstillingen for oppgaven.

4.0 Metode

Dette kapitlet drøfter valg av ulike metoder knyttet til å besvare forskningsspørsmålene og problemstillingen som oppgaven reiser. Halvorsen (2008, s. 20) definerer metode som «en systematisk måte å undersøke virkeligheten på». Dalland (2007, s. 83) beskriver metode som en fremgangsmåte og et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. I dette kapitlet skal vi beskrive vår metode, altså hvordan vi har gått til verks for å fremskaffe kunnskap. Metodekapitlet vil ta for seg oppgavens forskningsdesign og metoder for innhenting og analyse av data. Vi vil også redegjøre for valg og vurderinger knyttet til oppgavens pålitelighet, validitet og overførbarhet.

4.1 Forskningsdesign og metodisk tilnærming

Når forskningsdesign for oppgaven skal bestemmes, må målet ses i sammenheng med forskningsspørsmålet og studiens ressursmessige rammer. Et forskningsdesign kan beskrives som «alt» som knytter seg til en undersøkelse (Johannessen et al., 2016, s. 69).

Hovedformålet med oppgaven er å undersøke hvorfor det har tatt lang tid å utarbeide MRS for reindriften, og hva som gjorde at tiden var moden i 2020. Dermed handler vår oppgave om en bestemt prosess eller «case», og perioden til casen er avgrenset til tidsrommet 1990–2020. Det som er spesielt med denne casen er at prosessen har tatt lang tid i forhold til det som kanskje kan forventes med tanke på at MRS har vært pålagt siden 1990 (Læg Reid, 2001, s. 137).

Bakgrunnen for vurdering av vårt forskningsdesign handler om å finne et design som er tilpasset problemstillingen for oppgaven. I og med at oppgaven er rettet mot en bestemt prosess i en bestemt kontekst, anser vi casestudie for å være en anvendelig metode for oppgaven. Ifølge Johannessen et al. (2016, s. 80) kjennetegnes casestudier av dens avgrensede oppmerksomhet mot selve casen og en mest mulig detaljert beskrivelse. I

casestudier henter man inn mye og detaljert informasjon om casen og går gjennom en omfattende, detaljert datainnsamling. Ofte benyttes flere ulike datakilder, men felles for kildene er at de er tidsavhengige (Johannessen et al., 2016, s. 80).

Prosesen vi undersøker kan antas å være avvikende i forhold til normal praksis når det kommer til virksomhetsstyring i staten. I tillegg undersøker vi en næring som skiller seg ut blant andre næringer i Norge ved at reindriften anses for å være en urfolksnæring. Casen kan betegnes som en illustrerende studie, der oppgaven vil ta for seg en bestemt prosess. I prosessen er det en rekke omstendigheter, forståelser og prosesser som vi ønsker å bringe frem i lyset ved hjelp av vår teori, metode, empiriske funn og analyse. For å svare på problemstillingen har vi valgt å benytte kvalitativ metode. Den kvalitative metoden gir oss mulighet til å få frem nyanser og detaljer hos informanten. Vi anser kvalitativ metode som en egnet metode til å studere oppgavens problemstilling.

Datainnsamling

Vårt empiriske datagrunnlag er dokumenter og intervjuer. En kombinasjon av disse metodene vil kunne gi oss et bredt grunnlag for å studere casen nærmere. Dokumentanalysen vil rette seg mot dokumenter som er sentrale ved prosessen, tidsavgrenset fra starten av prosessen på 1990-tallet frem til 2020. Utvelgelsen av informanter til intervjuene vil rette seg mot personer som har deltatt i arbeidsgruppen som har utarbeidet rapporten *Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken*. Funnene i undersøkelsen vil senere bli presentert i empirikapitlet. Vi vil videre i analysekapitlet knytte empiri og teori for å svare på hypotesene som er utformet i lys av Kingdons teoretiske rammeverk.

4.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er ifølge Lynggaard (2012) et av de vanligste metodene brukt i samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekter, og supplerer ofte annen empirisk forskning. Begrepet dokument kan beskrives som alle skriftlige kilder, det være seg private brev, bøker eller offentlige dokumenter. En dokumentanalyse skiller seg fra andre kvalitative metoder ved at man ikke studerer mennesker, men ulike tekster. Dokumenter som benyttes i forskningssammenheng kan beskrives som materiale skrevet av andre enn forskeren selv, eller som overlevert materiale fra en situasjon i fortiden (Johannessen et al., 2016, s. 99).

Dokumenter gir informasjon om en sak eller hendelse skrevet på en aktuell tid og et aktuelt sted, og ofte med tanke på spesifikke lesere (Johannessen et al., 2016, s. 99).

For å besvare problemstillingen har vi vektlagt å samle inn dokumenter som kan ha betydning for prosessen ved utarbeidelse av et helhetlig MRS for reindriften. Vi har i hovedsak valgt å analysere primærkilder. Dette innebærer offentlige dokumenter som stortingsmeldinger (inkl. høringsvar og behandling), rapporter fra Riksrevisjonen, arbeidsgrupper og forvaltningsrapport fra en forskningsinstitusjon.

Datainnsamling

Dokumentene som inngår i dokumentanalysen:

- St.meld. nr. 28 (1991–1992) *En bærekraftig reindrift*.
- Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark, 2003–2004, Dokument nr. 3:12 (2003–2004).
- Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark, 2011–2012, Dokument 3:14 (2011–2012).
- Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall, 2008 LMD.
- Meld. St. 32 (2016–2017) *Reindrift – Lang tradisjon – unike muligheter*.
- Forvaltningsrapport NIBIO *Evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften*, 2019.
- Rapport *Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftpolitikken*, 2020.

Vi har gjennomgått og studert sentrale dokumenter for perioden 1991–2020. Utvalget er foretatt på bakgrunn av vår problemstilling. Vi ønsker å undersøke hvorfor det har tatt 30 år å utvikle et helhetlig MRS-system for reindriften. De syv dokumentene oppleves som hensiktsmessige på bakgrunn av deres innhold og relevans for vår problemstilling. Stortingsmeldingene er relevante fordi de gir føringer for prosessen. Dokumentene fra Riksrevisjonen gir en form for tilstandsrapport på prosessen som foregår. Øvrige dokumenter er hensiktsmessige gjennom illustrasjoner og innhold.

4.3 Intervju

I dette delkapitlet vil vi redegjøre for intervjutype, tilgang til feltet, utvalg av informanter og operasjonalisering av intervjuguide, avgrensning, gjennomføring av intervju og erfaringsnotat. Prosessen med utarbeidelsen av intervjuguiden startet med at vi foretok en gjennomlesning av dokumentene før vi utformet intervjuguiden. Dette ble gjort med den hensikt å få et bredt bilde av casen og mest mulig informasjon om oppgavens tema. I tillegg vurderte vi det som hensiktsmessig med hensyn til å kunne utføre en god dialog med informantene om casen samt å utarbeide en intervjuguide med spørsmål som kunne bidra til å svare på forskningsspørsmål og problemstilling. Intervjuguiden ble operasjonalisert inn etter flerstrømsmodellens tre strømmer (se vedlegg 1).

4.3.1 Dybdeintervju

Ifølge Tjora er dybdeintervju som metode et deskriptivt perspektiv som vil kunne være mest hensiktsmessig der man søker svar på hvordan noen vurderer og opplever noe, og vil med denne metoden også kunne beskrive informantens refleksjon rundt det man skal undersøke (Tjora, 2017, s. 114). Målet med dybdeintervjuene har vært å skape en situasjon hvor vi har kretset rundt temaer som vi har ønsket å studere nærmere gjennom en fri samtale med informanten. Vi valgte å foreta dybdeintervju som metode for å få frem det som ikke alltid blir så synlig i offentlige dokumenter. I tillegg var dybdeintervju en egnet metode for å undersøke informantenes mening om ulike kontraster mellom den statlige forvaltningen og reindriftsnæringen.

4.3.2 Valg av informanter og operasjonalisering av intervjuguide

Tilgang på feltet

For å gjennomføre intervjuer var vi avhengig av å komme i kontakt med personer som har deltatt i arbeidsgruppen vedrørende utarbeidelse av rapporten *Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken* (Skum et al., 2020). Vi har forsøkt å få kontakt med alle i arbeidsgruppen via telefon eller e-post, men vi endte med å intervju tre informanter med ulike mandat.

Rekruttering av informanter

Vi ville intervju deltakerne fra arbeidsgruppen fordi vi ønsket å få deres meninger, opplevelser og tanker vedrørende prosessen med å utarbeide MRS-system for reindriften. De som valgte å delta på intervju har alle på ulike måter et nært forhold til oppgavens relevans. Informantene jobber i ulike forvaltningsorganer. På bakgrunn av personvern hensyn har vi valgt å ikke utdype hvilke forvaltningsorgan.

Vi valgte å ringe informantene, informere om oppgaven og spørre om de kunne stille i et intervju med oss. Vi avtalte så tid og sted for gjennomføring av intervju. Vi har ingen relasjon til informantene, og har ikke hatt kjennskap til dem før vi startet med denne oppgaven. I tillegg til informantene fra arbeidsgruppen, har vi forsøkt å komme i kontakt med tre politikere som har hatt verv i næringskomiteen og vært med på å behandle Meld. St. 32 (2016–2017). Da vi ringte politikerne, var det kun én av de tre som tok telefonen. På grunn av nytt verv og sitt nye mandat ønsket personen ikke å delta i intervju. Dette har vært med på å begrense antall informanter. I tiden der vi har skrevet denne oppgaven har det vært valgkamp og regjeringsskifte, som har påvirket tilgjengeligheten til informantene.

I og med at informantene som har bidratt i prosessen likevel representerer ulike mandat, har det på den måten bidratt til å få frem ulike nyanser på temaene vi har gjennomgått under intervjuene. Samtidig kan man si at de på ulike måter peker på de samme elementene som har påvirket prosessen.

Operasjonalisering av intervjuguiden

Med utgangspunkt i oppgavens problemstilling er spørsmålene i intervjuguiden forankret i oppgavens teoretiske rammeverk. Det ble stilt 12 spørsmål med oppfølgingsspørsmål. Thagaard (2018) trekker frem oppfølgingsspørsmål som viktig for å sikre bredde og nyanser i svarene som informantene gir (Thagaard, 2018, s. 94). Våre erfaringer er at vi under enkelte spørsmål måtte benytte oppfølgingsspørsmål der informantene fikk mulighet til å reflektere bredere over spørsmålet. Spørsmålene i intervjuguiden ble utformet etter funn som ble avdekket i dokumentanalysen, med den hensikt å svare på forskningsspørsmål og problemstilling samt gi oss relevant informasjon om prosesser som først kunne oppfattes som uklare.

4.3.3 Gjennomføring av intervju

Før intervju

Før vi startet med intervjuene, søkte vi om godkjenning fra NSD - Norsk senter for forskningsdata (se vedlegg 2), der vi hadde lagt inn data og informasjon om oppgaven. Alle informantene ble først kontaktet via telefon, og etter samtalen fikk de tilsendt en e-post med innkalling til intervju, prosjektbeskrivelse og et informasjonsskriv med praktisk informasjon om gjennomføring av intervju. I informasjonen som ble sendt til informantene før intervjuene ble det informert om når lydopptakene skulle slettes, hvor de ble lagret og hvem som hadde tilgang til å lytte på opptakene.

I og med at vi bor på ulike steder og at informantene holder til på ulike steder, ble vi enige om å utføre intervjuene virtuelt ved bruk av Zoom. Vi har gjennom bruk av videotjenesten til Zoom hatt muligheten til å se informantene og deres ansiktsuttrykk under intervjuene. Det har bidratt til å gi oss et inntrykk av informantenes kroppsspråk underveis. Vi benyttet oss av nettskjema, der vi tok opptak av intervjuene. Dette er gjort i henhold til veileder for bruk av nettskjema. På bakgrunn av digital gjennomføring ble samtykke godkjent muntlig i henhold til veileder for bruk av Zoom ved OsloMet, av den grunn vil det ikke foreligge samtykkeskjema som vedlegg.

Gjennomføring av intervju

Før og etter at intervjuet startet, ble informanten spurt om samtykke til lydopptak og informert om deres rettigheter. Informasjonen de først hadde fått på e-post ble gjentatt ved oppstart av intervju. Intervjuene startet med at informanten kort fortalte om sin bakgrunn, mandat i gruppen, hvem de representerte og hvorfor de ble med i arbeidsgruppen. Alle intervjuene ble utført med en varighet på rundt en time, noe vi hadde avtalt med informanten på forhånd.

I etterkant av intervjuene skrev vi ned et erfaringsnotat om hvordan vi opplevde egen utførelse av intervjuet. Erfaringsnotatet kan beskrives som en god øvelse, både for oss individuelt og for hverandre. Erfaringsnotatet kan beskrives som en bidragsyter til at vi til neste intervju fikk reflektert over hva vi kunne utføre på en bedre måte. På den annen side opplevde vi at de tre intervjuene var ganske forskjellige med ulike kontekster og stemning.

4.4 Analyse av datamaterialet

4.4.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen er en analyse av dokumenter skrevet for en annen intensjon enn oppgaven. I vår dokumentanalyse har vi analysert offentlige dokumenter som er hentet fra offentlige nettsider som regjeringen.no, riksrevisjonen.no, nibio.no og stortinget.no. Vi startet med å lese gjennom dokumentene for å sortere, redusere og systematisere datamaterialet etter kronologisk rekkefølge.

I dokumentanalysen fremhevet vi det vi anså som mest relevant og interessant med tanke på tolkning av innholdet opp mot vår problemstilling og forskningsspørsmål. Det empiriske materialet er strukturert etter det teoretiske rammeverk. Det gir oss innsikt i aktører, problemforståelse, argumenter og løsningsalternativer. Det ga oss videre innsikt i hvorfor det har tatt lang tid å utvikle et helhetlig MRS-system for reindriften.

4.4.2 Analyse og transkribering av intervju

Transkribering av intervjuene er med på å skape et godt utgangspunkt for analysen til oppgaven. Det er i denne prosessen man danner seg et helhetlig inntrykk, identifiserer og henter ut de temaer som skal fortolkes og analyseres med tanke på å svare på problemstillingen. Ved å bruke lydopptak kunne vi som intervjuere ha fokus på samtalen mellom oss og informanten. Med detaljerte opptak har vi kunnet foreta en grundig analyse og transkribering av data. Etter hvert intervju valgte vi å transkribere intervjuet i sin helhet. Vi utarbeidet ett dokument per informant. Videre delte vi opp hvert dokument etter Kingdons flerstrømsperspektiv fordi vi anså det som hensiktsmessig med hensyn til å koble analysen mot oppgavens teoretiske perspektiv og oppgavens empiri.

4.5 Etske hensyn og anonymisering

Etikk vil kunne beskrives som en form for regler og retningslinjer under vurderinger for om handlinger er riktige eller gale. Formålet med oppgaven retter seg mot prosessen ved utvikling av MRS for reindriften, og informantene som har deltatt har gjort dette av fri vilje. Videre har vi som beskrevet tidligere i dette kapitlet fokusert på samtykke fra informanten, der vi har spurt om samtykke både før og etter intervjuets start. Informantene skal være sikre på at informasjon som omhandler dem blir behandlet konfidensielt og at alt av data

anonymiseres. Alle opptak og transkribering skal oppbevares på en sikker måte, og utilgjengelig for andre enn vi som skriver masteroppgaven. Videre vil vi påpeke at transkripsjonene må være mest mulig nøyaktig, og at analysedelen vil være en sentral del for å forstå informantenes meninger og tanker.

4.6 Pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet

Pålitelig vil kunne beskrives som «å stole på» – på fagspråket kan man si intern logikk eller sammenheng under hele forskningsopplegget (Tjora, 2017). Valg av tema for oppgaven er i første omgang gjort av en av oss som skriver sammen. Årsaken for valg av tema handler om en interesse for det komplekse ved utforming av politikk innenfor samiske områder. Den ene av oss har ikke hatt noe kjennskap til temaet tidligere. Dette er noe vi anser som å være en styrke i vår oppgave, begrunnet med forskjellige utgangspunkt og kunnskap om emnet som har bidratt til gode diskusjoner og refleksjoner rundt oppgavens tema.

For å teste påliteligheten til undersøkelsen kan man stille spørsmål ved om resultatene ville blitt de samme dersom en annen forsker gjorde den samme jobben (Tjora, 2017 s. 238). Når det kommer til oppgavens dokumentanalyse, vil vi anta at noen av de samme funnene ville blitt gjort om en annen skulle gjort samme jobben. Når det kommer til valg av informanter, ville nok informantenes bidrag kunne vært annerledes om man hadde valgt en annen utvalgskrets eller flere informanter. Det kunne for eksempel vært kun reindriftsutøvere eller kun politikere. Da ville trolig svarene fra respondentene vært ulikt funnene i vår undersøkelse. Forholdet mellom intervjuer og informant vil alltid kunne påvirke intervjuet på en eller annen måte. Om en annen skulle utført samme intervju med samme informanter, kan vi anta at svarene hadde blitt tilnærmet lik våre funn.

Som tidligere skrevet har vi benyttet lydopptak under intervjuene. Dette er også gjort med den hensikt at man skulle kunne legge frem direkte sitater av det informantene uttalte under intervjuene. Dette vil ifølge Tjora (2017) styrke undersøkelsens pålitelighet ved at informantenes stemme blir synliggjort.

Tjora (2017) beskriver generalisering som et kriterium som knytter seg til forskningens relevans ut over de faktiske enhetene som er undersøkt i studien (Tjora, 2017, s. 231).

Formålet med undersøkelsen er å få et spesielt innblikk i en bestemt politikkutviklingsprosess

i reindriften. I undersøkelsen vil vi forklare prosessen innenfor valgt tema og ramme, men oppgaven kan også illustrere det komplekse ved politikktviklingsprosesser innenfor urfolksnæringer. Oppgaven vil på den måten kunne ha betydning ut over selve tema og problemstilling som er undersøkt. Oppgaven vil kunne ha relevans i forhold til valg av tema og teori, siden vi har funnet lite forskning innenfor reindrift som benytter Kingdons flerstrømsmodell.

4.7 Transparens

I metodekapitlet har vi beskrevet undersøkelsen samt forsøkt å få med alle relevante opplysninger knyttet til metoden vi har benyttet. Et viktig moment i forskning handler om presentasjon av forskningen. Tjora (2017) beskriver transparens som det som retter seg mot refleksjoner rundt de valg som tas underveis i oppgaven, og hvor godt de valgene blir formidlet i oppgaven (Tjora, 2017, s. 248). Vi har i oppgaven redegjort for valg av forskningsspørsmål, forskningsdesign, utvalg av dokumenter som har vært sentrale i dokumentanalysen og empiri. Vi ønsket å foreta intervju for å undersøke temaet mer inngående. Vi gikk først i gang med dokumentanalysen, deretter utformet vi intervjuguide. Utvelgelse av informanter, semistrukturert intervju og utførelse av intervju er belyst i metodekapitlet. I tillegg har vi redegjort for hvilken teori som er benyttet og hvordan vi skal knytte teori og empiri.

5.0 Empiri

Med bakgrunn i problemstillingen er det nødvendig å beskrive hvordan prosessen utvikler seg fra dokument til dokument. Empirien er basert på de fire analysevariablene aktører, problemforståelse, argumenter og løsningsalternativer. Hvert dokument vil avsluttes med en oppsummering over de viktigste funnene (se tabell 1–7).

5.1 St.Meld. 28 (1991–1992) *En bærekraftig reindrift*

St.Meld. 28 (1991–1992) var den første stortingsmeldingen om reindrift. Meldingen er utarbeidet av LMD. Dokumentet er den første samlede og prinsipielle gjennomgangen av mål og virkemidler for fremtidig utvikling av reindriftnæringen.

Regjeringen fant det nødvendig å avklare politiske retningslinjer som kan løse de omfattende problemene knyttet til et høyt reintall og det minkende beitegrunnet. Regjeringen oppsummerer løsningen med et mål som de mener bør være grunnleggende for reindriftspolitikken. En reindriftsnæring som er bærekraftig, i økologisk og økonomisk henseende. Regjeringen hevder at en bærekraftig reindrift vil være sentral med tanke på ivaretagelse og utvikling av samisk kultur (St.meld. nr. 28 (1991–1992), s. 90–91). Informant 1 sier:

«Staten og reindriftsforvaltningen hadde to ulike syn på hvordan man skulle oppnå en bærekraftig reindrift. Mitt inntrykk er når man fikk kontroll over reintallsproblematikken, ville det løse problemet med det minkende beitegrunnet. Som et resultat av det ville man kunne oppnå både økonomisk og kulturell bærekraft. Sett bakover i tid er mitt inntrykk at problemer på en del områder kan løses ved å få ned reintalltallet.»

Under behandlingen i Innst. S. nr. 167 (1991–1992) påpekte flertallet fra landbrukskomiteen at en regulering av reintallet er viktig for å oppnå økologisk bærekraft. I debattinnlegg i Stortinget var det kun FrP som var uenig blant partene om at meldingen ga en god beskrivelse. Flertallet viste også til at det måtte foreligge en gjensidig avhengighet mellom økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft. Dersom økologisk bærekraft oppnås, vil det resultere i økonomisk bærekraft, noe som igjen vil være med på å ivareta og utvikle kulturell bærekraft (Innst. S. nr. 167 (1991–1992)).

Tabell 1: Oppsummering - St. Meld. nr. 28 (1991-1992) En bærekraftig reindrift.

Dokumenttype	Analyseområde	Hovedelementer
St.meld. nr. 28 (1991–1992) <i>En bærekraftig reindrift</i>	Aktørene	Regjeringen og LMD
	Problemforståelse	<ul style="list-style-type: none"> ● Høyt reintall ● Minkende beitegrunnet
	Argumenter	<ul style="list-style-type: none"> ● Overbeiting ● Økonomisk utvikling ● Ivaretagelse av kulturelle tradisjoner ● Økonomisk selvberende ● Forbedret ressursforvaltning

		<ul style="list-style-type: none"> ● Reintallet må tilpasses beitegrunnet
	Løsningsalternativ	<ul style="list-style-type: none"> ● Bærekraftig utnyttelse av beiteressursene ● Økonomisk utvikling ● Kvalitet i produksjon ● Forutsetning for utvikling av samisk kultur

5.2 Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark (2003–2004)

Riksrevisjonen har foretatt en vurdering av om beiteressurssituasjonen har vært i samsvar med målet om en økologisk bærekraftig reindrift. I den forbindelse har Riksrevisjonen også foretatt en vurdering av LMD med hensyn til MRS innenfor reindriften.

Riksrevisjonen bemerker manglende operasjonalisering av målene for en bærekraftig reindrift. Som en del av undersøkelsen blir NSR intervjuet, der kommer det frem at de er uenige i målet. NSR begrunner det med at forvaltningen i stor grad forholder seg til beitekartlegginger basert på satellittdata fremfor tradisjonell kunnskap (Mørk-Eidem, 2004, s. 35).

LMD hevder på sin side at det hensyn til de nasjonale og internasjonale forpliktelsene man står overfor i møte med reindriftnæringen. Ifølge LMD er det utfordrende å finne et punkt der økologi, økonomi og kultur balanseres. De mener at det er nødvendig å ha et bredere perspektiv på bærekraftig utvikling ut over den biologiske bærekraften (Mørk-Eidem, 2012, s. 2–3). LMD anfører videre at målkonfliktene på området ofte bunner i betydelige interessekonflikter, der en rekke hensyn må tas. I tillegg må resultatrapporteringen stå i et rimelig forhold til hvilken nytte den gir og hvilke kostnader den medfører (Eidem, 2012).

Riksrevisjonen mener at det må foretas en konkretisering og avveining mellom bærekraftsmålene hvis de skal kunne måle om man oppnår en bærekraftig reindrift (Mørk-Eidem, 2004, s. 3). LMD bekrefter at de vil arbeide videre med å utvikle og forbedre resultatrapporteringen for reindriftsforvaltningen.

Tabell 2: Oppsummering - Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark (2003-2004).

Dokumenttype	Analyseområde	Hovedelementer
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark (2003–2004)</i>	Aktørene	LMD og Riksrevisjonen
	Problemforståelse	<ul style="list-style-type: none"> ● Manglende utarbeidelse av MRS for å måle grad av måloppnåelse innenfor reindriften ● Beiteareal ● utfordringer ved samhandling mellom forvaltning og næring
	Argumenter	<ul style="list-style-type: none"> ● Hensyn rettigheter og plikter ● Konsultasjon ● utfordringer med balansering av de tre delmålene økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft ● Målkonflikter → interessekonflikter ● Nytte- vs. kostnadsperspektivet ● Dokumentert næring
	Løsningsalternativ	<ul style="list-style-type: none"> ● Konkretisering og avveining mellom bærekraftsmålene ● Målene må operasjonaliseres

5.3 Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall (2009)

I 2008 opprettet LMD en arbeidsgruppe med representanter fra reindriften, forskning og myndighetene. Arbeidsgruppens mål var å utarbeide kriterier for økologisk bærekraftig reintall. Arbeidet kan karakteriseres som unikt i reindriftssammenheng, ettersom reindriften i samråd med forskning og myndigheter har utarbeidet helhetlige mål for et økologisk bærekraftig reintall (LMD, 2008, s. 1). Det har aldri hendt før.

LMD ser på økologisk bærekraft som grunnlaget for økonomisk og kulturell bærekraft. Den statlige forvaltningen anser det som hensiktsmessig å utarbeide kriterier og indikatorer som et bidrag til å måle om det er økologisk bærekraftig reintall – sett hen til den langvarige debatten og reintallsproblematikken. Arbeidet med den nye reindriftsloven av 2007 kan tyde på det samme. Informant 1 sier:

«Problemet oppstår når reintallsproblematikken får spille hovedrollen i bærekraftig reindrift. Det å vekke økologisk bærekraft fremfor å vekke dem likt blir feil, fordi de må telle likt for å oppnå en bærekraftig reindrift. Å vekke økologisk bærekraft mer enn kulturell bærekraft sammenfaller ikke med reindriftsutøveres verdisyn.»

Arbeidsgruppen har forsøkt å kombinere en forståelse av vitenskapelig og tradisjonell kunnskap ved begrepet økologisk bærekraft. Videre kan det se ut som om det har vært en felles oppfatning av at det eksisterer klare sammenhenger mellom beite, tetthet av rein, kondisjon og produktivitet. Arbeidsgruppen har vært tydelig på at faktorer som klima, rovvilt og forstyrrelser vil kunne påvirke disse sammenhengene.

Tabell 3: Oppsummering - Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall (2009).

Dokumenttype	Analyseområde	Hovedelementer
<i>Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall (2009)</i>	Aktørene	LMD
	Problemforståelse	<ul style="list-style-type: none"> ● Manglende utarbeidelse av MRS for å måle grad av måloppnåelse innenfor økologisk bærekraftig reintall ● Operasjonalisering av økologisk bærekraftig reintall
	Argumenter	<ul style="list-style-type: none"> ● Noen hevder at man ikke trenger normer for økologisk bærekraftig reintall i form av måltall ● En felles oppfatning av forholdet mellom beite, reintall, kondisjon og produktivitet ● Forståelse av kunnskapsperspektiv
	Løsningsalternativ	<ul style="list-style-type: none"> ● Konkretisering av kriterier og indikatorer for økologisk bærekraftig reintall

5.4 Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark (2011–2012)

I rapporten påpeker Riksrevisjonen at LMD ikke har oppnådd målet om et økologisk bærekraftig reintall. De begrunner det med to elementer: overbeiting og for høyt reintall. De bemerker at det er utarbeidet kriterier for økologisk bærekraftig reintall, men ikke et helhetlig MRS (Kosmo, 2012).

Ifølge reindriftsforvaltningen (SRF) er uavklarte beiterettigheter kombinert med et for høyt reintall og en ikke optimal beitebruk de største utfordringene for en bærekraftig reindrift (Kosmo, 2012). Ifølge LMD har uenigheter mellom og innad i distrikter og uavklarte beiterettigheter gjort arbeidet med utarbeidelse av bruksregler vanskelig (Kosmo, 2012).

LMDs statsråd slutter seg til Riksrevisjonens hovedfunn om at målet om økologisk bærekraftig reindrift fremdeles ikke er realisert, og at dette skyldes et for høyt reintall i store deler av Finnmark. Statsråden ser det som avgjørende å få gjennomført pågående prosesser for å få redusert reintallet (Kosmo, 2012, s. 11). LMD ønsker å konsultere med næringen ved NRL og Sametinget om en gjennomgang av delmålene om økonomisk og kulturell bærekraft (Kosmo, 2012).

Tabell 4: Oppsummering - Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark (2011-2012).

Dokumenttype	Analyseområde	Hovedelementer
<i>Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark (2011–2012)</i>	Aktørene	Riksrevisjonen, LMD, statlig administrativ reindriftsforvaltning og reindriften ved NRL
	Problemforståelse	<ul style="list-style-type: none"> ● Manglende måloppnåelse av økologisk bærekraft ● Reintall ● Overbeiting ● Manglende helhetlig MRS som måler måloppnåelse av bærekraftig reindrift - Delmålene om økonomisk og kulturell bærekraft er ikke operasjonalisert ● Konsultasjonsplikten (ILO-konvensjon nr. 169)
	Argumenter	<ul style="list-style-type: none"> ● Utfordringer knyttet til forvaltning rettet mot bruksregler og beiter ● Svakheter ved bruk av reindriftsloven og reindriftsavtalen

		<ul style="list-style-type: none"> • Uenigheter innad i næringen
	Løsningsalternativ	<ul style="list-style-type: none"> • Prosess med reintallsreduksjon • Operasjonalisering av delmålene økonomisk og kulturell bærekraft • Konsultering

5.5 Meld. St. nr. 32 (2016–2017) Reindriften – Lang tradisjon – unike muligheter

Stortingsmeldingen *Reindriften – Lang tradisjon – unike muligheter* handler om en samlet politikk for reindriftsnæringen i Norge, og kan betegnes som en næringspolitisk melding. Aktørene er i hovedsak regjeringen, LMD samt reindriftsnæringen og andre aktører som er i tilknytning til næringen.

Rapporten viser at departementet har fått bedre kontroll på bærekraftige reintall i hele Finnmark. Det påpekes likevel at det fortsatt vil være behov for en nærmere gjennomgang av innholdet i bærekraftsmålene. Rapporten slår fast at det er utfordringer knyttet til hva som skal legges til grunn for å måle oppnåelsen av de tre bærekraftsmålene. I meldingen fremgår det at det er ulike meninger om hvordan de tre bærekraftsmålene skal stå i forhold til hverandre. LMD vil prioritere økologisk bærekraft fremfor økonomisk og kulturell. Derimot mener NRL og Sametinget at dette ikke er hensiktsmessig, og begrunner det med at det skal være en helhetlig tilnærming til bærekraftsmålene. De kan godta at økologisk bærekraft prioriteres, såfremt dette er rettet mot sikring av arealgrunnlag og reduksjon av rovdyrtaap (Meld. St. 32 (2016–2017)).

Meldingen viser til at regjeringen vil videreføre målet om en bærekraftig reindrift, men prioriterer økologisk bærekraft som en grunnleggende forutsetning for å ivareta reindriftskulturen fremover. De begrunner det med hensynet til utviklingen av næringen og potensialet for økt lønnsomhet (Meld. St. 32 (2016–2017), s. 5). Med en næring som også er økonomisk lønnsom, vil grunnlaget for å oppnå målet om kulturell bærekraft være langt bedre enn i en situasjon med overbeite og dårlig inntjening (Meld. St. 32 (2016–2017), s. 5).

LMD, NRL og Sametinget er enige om at det bør utarbeides kriterier for måloppnåelse innenfor bærekraftig reindrift. De mener at det vil være en løsning på utfordringen av

måloppnåelse for økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft. Delmålene om økonomisk og kulturell bærekraft må defineres (Meld. St. 32 (2016–2017)). Regjeringen ser det som viktig at et slikt arbeid forankres hos reindriften og i Sametinget. Videre viser meldingen til at det skal nedsettes en arbeidsgruppe som skal arbeide med operasjonalisering av bærekraftsmålene i form av kriterier eller resultatindikatorer. NRL og Sametinget vil bli invitert til å delta i arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen skal ha et særlig fokus på målet om kulturell bærekraft (Meld. St. 32 (2016–2017), s. 69).

Tabell 5: Tabell 5: Oppsummering - Meld.St. nr. 32 (2016-2017) - Reindriften – Lang tradisjon – unike muligheter

Dokumenttype	Analyseområde	Hovedelementer
Meld. St. 32 (2016-2017) <i>Reindriften – Lang tradisjon – unike muligheter</i>	Aktørene	Regjeringen, LMD, NRL, Sametinget, reindriftnæringen
	Problemforståelse	<ul style="list-style-type: none"> ● Uenigheter om hierarkiske struktur knyttet til delmålene om en bærekraftig reindrift ● Kontroll av reintall
	Argumenter	<ul style="list-style-type: none"> ● Prioritere økologisk bærekraft
	Løsningsalternativ	<ul style="list-style-type: none"> ● Operasjonalisering av delmålene økonomisk og kulturell bærekraft ● Konsultering ● Definere delmålene ● Operasjonalisering av de tre bærekraftsmålene for reindriften ● Nedsette en arbeidsgruppe bestående av aktører fra den statlige administrative forvaltningen og næringen ved NRL og Sametinget

5.6 Evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften (2019)

LMD har bedt NIBIO om å utføre en evaluering av endringene i den offentlige forvaltningen av reindriften. Aktører er NIBIO og LMD samt de øvrige forvaltningsorganene og reindriften. Bakgrunnen for evalueringen er knyttet til endringen av den offentlige forvaltningen som ble utført i 2014. Da ble områdestyrene avviklet og oppgavene overført til

Fylkesmannen. Reindrifftsforvaltningen ble overført til Landbruksdirektoratet som ble opprettet i 2014.

Det som fortsatt kan hevdes å være utfordrende når det kommer til forvaltningsstrukturen handler om ulike oppfatninger av hva som menes med medvirkning. Dette har ført til at den samlede forvaltningen og reindrifften vurderer omorganiseringen ulikt. NIBIO peker i rapporten på at det er et tydelig skille mellom medvirkning og medbestemmelse (NIBIO, 2019, s. 5–6). I undersøkelsen uttales det at LMD mener det er viktig å beholde en god førstelinjetjeneste innenfor den regionale forvaltningen av reindrifften (NIBIO, 2019, s. 37). Sametinget og NRL trekker frem viktigheten ved å ha en egen avdeling for reindrift hos Fylkesmannen. De begrunner det med viktigheten ved at den reindriffts faglige kompetansen er samlet. NRL mener en egen avdeling er viktig for å unngå å splitte opp fagmiljøene. NRL frykter at en sentralisering vil kunne føre til at forvaltningen blir mindre tilgjengelig samt at muligheten for medvirkning reduseres. (NIBIO, 2019, s. 38).

Ifølge NIBIO har endringen av forvaltningsstrukturen resultert i økt effektivitet når det kommer til behandling av plansaker. Forvaltningsstrukturen fremstår nå som tydeligere for kommunene og annen offentlig virksomhet, men som mindre tydelig for reindriffts næringen (NIBIO, 2019, s. 2)

Tabell 6: Oppsummering Evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindrifften (2019)

Dokumenttype	Analyseområde	Hovedelementer
<i>Evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindrifften (2019)</i>	Aktørene	NIBIO, LMD, NRL og Sametinget
	Problemforståelse	<ul style="list-style-type: none"> ● Ulike oppfatninger om hva som menes med medvirkning ● Ulike syn på forvaltningsstruktur
	Argumenter	<ul style="list-style-type: none"> ● Reindriffts faglig kompetanse ● Unngå å splitte opp fagmiljøene ● Tilgjengelighet og nærhet ● Redusert medvirkning og kvalitet

		<ul style="list-style-type: none"> • Økt effektivitet • Tydelig for kommune/offentlig virksomhet, mindre for reindriftsnæringen
	Løsningsalternativ	<ul style="list-style-type: none"> • Beholde en god førstelinjetjeneste • Ha en egen avdeling for reindrift hos Fylkesmannen • Opprettholde områdekantorene • Beholde endringene som er foretatt

5.7 Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken (2020)

I Meld. St. 32 (2016–2017) *Reindrift – Lang tradisjon – unike muligheter* varslet regjeringen at det skulle nedsettes en arbeidsgruppe med formål å utarbeide kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken. LMD opprettet høsten 2019 en arbeidsgruppe med formål å utarbeide nye kriterier for hva som skal legges til grunn når man skal vurdere måloppnåelse i gjeldende reindriftspolitik om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft (Skum, 2020, s. 8). Arbeidsgruppen har bestått av representanter fra Sametinget, NRL og LMD. Landbruksdirektoratet har vært sekretariat for arbeidsgruppen.

I Meld. St. 32 (2016–2017) ble utfordringen ved å måle politikktutviklingen innenfor reindriften problematisert. Dette ble begrunnet med manglende operasjonalisering av delmålene om en økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift (Skum, 2020, s. 12).

Som en løsning på problemet fikk arbeidsgruppen et mandat om operasjonalisering av kriterier for «hva som skal legges til grunn når en skal vurdere om målene i gjeldende reindriftspolitik om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft er oppnådd» (Skum, 2020, s. 8).

I bestillingen fra LMD bruker de forarbeidene til den gjeldende reindriftsloven til å forstå hva som menes med bærekraftig reindrift, nemlig at reindriften skal ha vitalitet og livskraft over tid (Skum, 2020, s. 8).

Arbeidsgruppen presenterer i desember 2020 rapporten *Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken*, som etter vår vurdering er å anse som et helhetlig MRS-system for reindriften. Kriteriene og indikatorene skal kunne brukes i evalueringer av virkemiddelbruk, i

departementets rapportering til Stortinget og i departementets styringsdialog med underliggende virksomheter (Skum, 2020, s. 3). Det tok dermed lang tid fra bærekraftsbegrepet ble lansert og frem til delmålene var operasjonalisert og kriterier og resultatindikatorer presentert.

Ifølge informant 3 tror personen det har tatt tid fordi «det har noe med ting som må gjøres og rekkefølgen på når ting skal gjøres som har ført til at det ble 2019». Informant 1 sier:

«Proessen har tatt lang tid av flere grunner. Samtidig som bærekraftsmålene kom inn i reindriften med stortingsmeldingen fra 91–92, foregikk det en reintallsreduksjon. Det førte til at vi fikk en ny lov i 2007. Denne skulle føre til flere hjemler til at staten kunne pålegge reduksjon på reintall. I 2008 lagde man kriterier for økologisk bærekraft, men manglet kulturell og økonomisk. Dette ble påpekt av Riksrevisjonen. Det er mange ulike steg gjennom dokumenter som gjorde at det tok lang tid.»

Arbeidsgruppen har i sitt forslag laget noen felles kriterier og indikatorer for alle de tre bærekraftsbegrepene, og deretter for økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft hver for seg. Informant 2 peker på følgende:

«Det er veldig komplekst og vanskelig å utarbeide kriterier og indikatorer på reindriften. En ting er saksgangen, en annen ting er hvordan man skal navigere i forhold til rettighetene reindriftsutøvere har med selvbestemmelse, medvirkning gjennom konsultasjoner, klimatiske forhold osv.»

Arbeidsgruppen har valgt ut følgende hovedmål som må være oppfylt for å oppnå en bærekraftig reindrift:

1. Reindriften driftsform opprettholdes med naturlig flytting og bruk av årstidsbeitene

For å bevare den tradisjonelle nomadiske reindriften er det vesentlig at reindriften driftsform opprettholdes. Reindriften er en unik næring der dyrene flytter seg over store områder til de ulike årstidsbeitene. Den tradisjonelle kunnskapen og verdigrunnlaget står sterkt i reindriften (Skum, 2020, s. 30).

Indikatorer:

1.1 Tilleggsføring med kraftfôr

1.2 Endringer i beitetider

1.3 Antall omlegginger av flytteleier som er godkjent av LMD

2. Reindriften opprettholdes som familiebasert næring

En sentral del i å bevare reindriftens tradisjonelle driftsmønster som en tradisjonell kunnskapsnæring er å beholde driften som en familiebasert næring. Dette skal gjøres ved å opprettholde siidastrukturen (Skum, 2020, s. 32–33).

Indikatorer:

2.1 Antall siidaandeler og antall personer med rein i en siidaandel

2.2 Alders- og kjønnsfordeling for siidaandelene

2.3 Inntekter fra binæringer

2.4 Andel ektefeller/samboere med felles siidaandel

3. Dyrevelferden er god

For å bevare reindriften er det viktig at reinene har god dyrevelferd. Reinen må ha tilgang til fôr og vann (Skum, 2020, s. 39).

Indikatorer:

3.1 Kalveandel av total slakt

3.2 Slaktevekt for kalv

3.3 Kalvetilgang etter tap

3.4 Forekomst av sykdommer

4. Tap av rein til rovvilt reduseres

Tap av kalv til rovvilt vil skade utvikling av produksjon i næringen. I tillegg vil tap av rein til rovvilt påvirke dyrevelferden til rein. Tap av rein til rovvilt er både å anse som en belastning for utøverne og for siidaandelen, men også en økonomisk og kulturell konsekvens (Skum, 2020, s. 43).

Indikatorer:

4.1 Andel omsøkt og erstattet tap av rein til rovvilt

4.2 Erstattede rovvilttap i andel av reintall

4.3 Fravær av prioriterte rovviltandeler innenfor reindriftens kalvingsområder

5. Et velfungerende internt selvstyre

Et velfungerende internt styre kan anses å være en forutsetning for å nå alle tre delmålene om en bærekraftig reindrift. Distriktene skal etter reindriftsloven utarbeide bruksregler som skal sikre bærekraftig utvikling av distriktets ressurser (Skum, 2020, s. 44).

Indikatorer:

5.1 Antall distrikter som har oppdaterte og godkjente bruksregler

5.2 Antall pålegg for brudd på bruksregler

5.3 Antall distrikter som mottar distriktstilskudd

5.4 Megling

Tabell 7: Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken (2020).

Dokumenttype	Analyseområde	Hovedelementer
<i>Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftpolitikken (2020)</i>	Aktørene	LMD, Sametinget, NRL og Statsforvalteren
	Problemforståelse	<ul style="list-style-type: none">● Manglende MRS for reindriftsnæringen som viser måloppnåelse for bærekraftsmålene i reindriftpolitikken
	Argumenter	<ul style="list-style-type: none">● Definere delmålene● Operasjonalisere delmålene● Utarbeide kriterier og indikatorer● Arbeidsgruppe bestående av aktører fra både forvaltning og næring
	Løsningsalternativ	<ul style="list-style-type: none">● Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftpolitikken● Fem hovedmål med kriterier og indikatorer som skal måle om man samlet oppnår en bærekraftig reindrift● Utarbeide delmål med kriterier og indikatorer for de tre bærekraftsmålene

6.0 Analyse

I dette kapitlet skal vi studere funnene fra empirikapitlet i lys av flerstrømsmodellen som ble presentert i kapittel 3. Strukturen i analysen er strukturert etter flerstrømsmodellens tre strømmer og ni mekanismer som kan ha påvirket prosessen frem til 2020.

6.1 Problemstrømmen – problemforståelse

Her skal vi undersøke hva som kan anses å ha vært sentralt for problemforståelsen og hvilke meninger og syn de ulike aktørene har hatt. I vår hypotese tilhørende problemstrømmen har vi antatt at det kan være uenighet om problemforståelsen. Det kan ha vært ulike meninger om hva som er bærekraftig reindrift, basert på ulike kunnskapssyn hos sentrale aktører.

År 1991–1992

I den første stortingsmeldingen peker regjeringen på omfattende problemer med et økende reintall og minkende beitegrunnlag. Med bred oppslutning i debattinnlegg legges føringer for en fremtidig reindriftspolitik med mål om å utvikle en reindriftsnæring hvor det skal være gjensidig avhengighet mellom de tre målene, men der økologisk bærekraft skulle gi grunnlag for økonomisk bærekraft som igjen skulle ivareta kulturell bærekraft (St.meld. nr. 28 (1991–1992)). Ved å benytte oss av Princens (2018) antakelse, der innrammingen av et problem og institusjoner henger sammen, finner vi sammenhenger mellom ulike problemforståelser på bakgrunn av hvilke rammer de ulike tilhører.

I stortingsmeldingen definerte regjeringen problemet. Ser vi til Princen (2018) er det en mulighet for at den kollektive problemforståelsen har bakgrunn i det Princen antyder, nemlig at innramming av et problem og institusjoner henger sammen. Aktørene i denne rammen var først og fremst offentlig anliggende institusjoner som kan sies å være en del av den samme rammen.

År 2003–2004

Riksrevisjonen gjennomfører en undersøkelse basert på den samme problemforståelsen som ble vedtatt i 1992. I undersøkelsen blir NSR intervjuet, der kommer det frem at de er uenige. NSR begrunner det med at forvaltningen i stor grad forholder seg til beitekartlegginger basert på satellittdata fremfor tradisjonell kunnskap (Mørk-Eidem, 2004, s. 35). Riksrevisjonen påpeker videre at det mangler i operasjonalisering av målene for en bærekraftig reindrift.

Riksrevisjonens syn er at det ikke er utarbeidet noen helhetlig strategi som viser hvordan fastsatte mål skal bidra til å nå de overordnede målene (Mørk-Eidem, 2004, s. 6).

Som svar på Riksrevisjonens bemerkninger viser LMD til at det er utfordrende å finne et punkt der økologi, økonomi og kultur balanseres. LMD mener at det er nødvendig å ha et bredere perspektiv på bærekraftig utvikling ut over den økologiske bærekraften (Mørk-Eidem, 2012, s. 2–3). Med det ser det ut til å oppstå en ulikhet i forhold til regjeringens vedtatte politikk fra 1992. LMD anfører at målkonfliktene på området ofte bunner i betydelige interessekonflikter hvor en rekke hensyn må tas (MørkEidem, 2012, s. 2–3). I tråd med Kingdon (1984) kan slike systematiske tilbakemeldinger ha innvirkning på målet om en bærekraftig reindrift. Det kan se ut til at Riksrevisjonens bemerkninger fører til en endring i LMD sitt syn på hva som er bærekraftig reindrift.

År 2008

I 2007 iverksatte LMD arbeidet med å konkretisere kriterier økologisk bærekraft, samtidig som reindriften ble implementert. Arbeidet ble sett på som unikt i reindriftssammenheng siden det var første gang representanter fra reindriften, forskning og myndigheter var samlet (LMD, 2008, s. 1). Våre funn peker så langt på at det frem til 2008 kun har vært aktører fra statlige institusjoner som tilhører den samme rammen som har definert problemet og hva bærekraftig reindrift er. Fra tidligere, der aktører fra den offentlige institusjonelle rammen baserte problemforståelsen på vitenskapelig kunnskap, har man her forsøkt å kombinere en forståelse av vitenskapelig og tradisjonell kunnskap med begrepet økologisk bærekraft.

Før 2008 kan det se ut til at det har eksistert en problemforståelse som kun har basert seg på vitenskapelig kunnskap. Som følge av at representanter fra reindriftsnæringen har medvirket til veilederen, kan vi se en dreining mot det tradisjonelle, der to ulike kunnskapsperspektiver møtes. Overordnet viser høringssvarene til enighet som ga en ny veileder. Samtidig tilsier høringssvarene at det er mange uenigheter på enkelte områder når det gjelder hvilke kriterier og indikatorer som skal brukes (LMD, 2008).

År 2011–2012

Riksrevisjonen foretok en undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark i 2011–2012. I rapporten påpeker Riksrevisjonen at forvaltningen har oppnådd kriterier for økologisk

bærekraftig reintall. På den annen side bemerkes det at det foreligger mangler på et helhetlig MRS-system for reindriften, der økonomisk og kulturell bærekraft manglet (Kosmo, 2012). I undersøkelsen kommer det frem at reindriftsforvaltningen (SRF) påpeker at det er uavklarte beiterettigheter kombinert med et for høyt reintall og en ikke optimal beitebruk som er de største utfordringene for å få til en bærekraftig reindrift (Kosmo, 2012). LMD peker på uenigheter mellom og innad i distrikter og uavklarte beiterettigheter som et problem. Riksrevisjonen finner belegg for LMDs mening blant områdekantorene i Finnmark og NRL om at uavklarte beiterettigheter er et problem (Kosmo, 2012). Det kan illustrere at det kanskje er et arealproblem like mye som et reintallsproblem.

År 2016–2017

Med gjentakende tilbakemeldinger fra Riksrevisjonen øker sannsynligvis det politiske presset til å gjøre noe. I tråd med Kingdon (1984) kan stadig tilbakevendende problemer flytte saken opp på dagsordenen. I 2016–2017 ble det utarbeidet en ny stortingsmelding for reindriftsnæringen. Utfordringer knyttet til hva som skal legges til grunn for å måle oppnåelsen av de tre bærekraftsmålene blir fortsatt diskutert. LMD ønsker at det skal prioriteres økologisk bærekraft fremfor økonomisk og kulturell bærekraft. NRL og Sametinget fremmer at dette ikke er hensiktsmessig – det skal være en helhetlig tilnærming til bærekraftsmålene.

Aktører av samme ramme er mer mottakelig for samme problemforståelse. Meldingen viser overordnet til at regjeringen vil videreføre målet om en bærekraftig reindrift, men prioritere økologisk bærekraft som en grunnleggende forutsetning for å ivareta reindriftskulturen fremover. LMD, NRL og Sametinget er enige om at det bør utarbeides kriterier for måloppnåelse innenfor bærekraftig reindrift (Meld. St. 32 (2016–2017)).

År 2020

Meldingen fra 2016–2017 viste til at NRL og Sametinget vil bli invitert til å delta i arbeidsgruppen for utarbeidelse av kriterier for måloppnåelse innenfor bærekraftig reindrift. I arbeidet oppnådde de en felles problemforståelse ved å ta utgangspunkt i forarbeidene til gjeldende reindriftslov. I Innst. S. nr. 167 (1991–1992) understreket flertallet fra landbrukskomiteen at det var viktig å hensynta både de økonomiske, økologiske og kulturelle

aspektene ved næringen. Komiteen mente også at det var viktig å sikre beiteareal og kvalitet i produksjonen (Skum, 2020, s. 13). Med det kan det stilles spørsmål ved hvorfor har ikke dette skjedd før? Ifølge informant 3 har det tatt tid fordi «det har noe med ting som må gjøres og rekkefølgen på når ting skal gjøres som har ført til at det ble 2020».

Oppsummert kan vi se konturene av en problemforståelse som er knyttet til hvilken ramme de ulike aktørene er en del av. Overordnet ser det også ut til å ha eksistert uenighet om hva som er bærekraftig reindrift basert på ulike kunnskapssyn. Som også informant 1 ga uttrykk for:

«Uenigheter mellom forvaltning og næring kan i mange tilfeller ha bakgrunn i ulike kunnskapssyn. Min opplevelse er at det har tatt tid før forvaltningen har tatt inn over seg hva tradisjonell kunnskap er.»

På den ene siden ser det ut til at regjeringen, LMD og Riksrevisjonen baserer problemforståelsen på vitenskapelig kunnskap.

Fra dokument til dokument ser det ut som det foregår en form for oppmykningsarbeid hva gjelder problemforståelse og bærekraftig reindrift. Gjennom stortingsmeldinger, tilbakemeldinger fra Riksrevisjonen og medvirkning fra reindriftnæringen ser det ut til at aktørene blir enige – en enighet som kan se ut til å være en felles og omforent problemforståelse om hva bærekraftig reindrift skal være, nedfelt i et helhetlig MRS.

6.2 Løsningsstrømmen

I denne delen av analysen skal vi undersøke hva som kan anses å være sentrale løsningsalternativer på de ulike problemene som har oppstått underveis i prosessen med å utarbeide MRS-system for reindriften. I vår hypotese om løsningsstrømmen har vi antatt at utarbeidelsen av et helhetlig MRS for reindriften kan ha vært påvirket av ulike syn og meninger om alternative løsninger. Vi antar videre at dette kan være forhold som er påvirket av teknisk gjennomførbarhet og verdiaksept.

År 1991–1992

I stortingsmeldingen *En bærekraftig reindrift* peker regjeringen på omfattende problemer med økende reintall og minkende beitegrunnlag. Som en løsning på problemene definerer regjeringen hovedmål. I rapporten er en av hovedmålsettingene at det skal utvikles en

reindrift som er bærekraftig, både økologisk og økonomisk (St.meld. nr. 28 (1991–1992). Landbrukskomiteen påpekte i sin behandling av stortingsmeldingen at økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft innehar en innbyrdes avhengighet (Skum, 2020, s. 14). De ga uttrykk for at «økologi, tradisjon og kultur må være viktige moment i tillegg til rent økonomisk utbytte» (Innst. S. nr. 167 (1991–1992)). Dette kan tolkes som et spenningsforhold mellom ulike løsningsforslag knyttet til hvordan man skal oppnå en bærekraftig reindrift. Som man kan se under behandlingen av stortingsmeldingen, har departement og landbrukskomiteen ulike syn på løsningsforslagene. Ifølge Kingdon (1984) er løsningene som overlever å betrakte som politikkenes innhold. Man kan dermed hevde at målet om en bærekraftig reindrift ble førende for den videre politikktutviklingen på området.

I ursuppen av løsningsalternativer kan man hevde at ulike løsninger knyttet til problemet ved høyt reintall hadde blitt presentert av aktører i undersystemet over tid. Forholdet mellom problem og løsningsalternativ kan anses å være sammenkoblet, og en bærekraftig reindrift er dermed å anse som den videre retning for reindriftspolitikken. Derimot kan det se ut som at forskningen som stortingsmeldingen refererer til kan betraktes som å være utført av statlige forskningsinstitusjoner som kan tenkes å være en del av den institusjonelle rammen. Sara (2016, s. 31) hevder at den første stortingsmeldingen var sterkt påvirket av NIBIO. Siden de statlige forskningsmiljøene er av samme ramme, vil det kunne påvirke verdiaksepten for løsningen. Dette skal vi se nærmere på i neste avsnitt.

År 2003–2004

Riksrevisjonen foretok en undersøkelse av tilstanden for bærekraftig reindrift i Finnmark i 2003–2004. NSR har i intervju med Riksrevisjonen uttalt at de er uenige i målet, metoden og presentasjonen av undersøkelsene foretatt av statlige forskningsinstitusjoner i perioden fra 1980-årene. De hevder at forvaltningen i for stor grad forholder seg til beitekartlegginger basert på satellittdata fremfor fagkunnskap og erfaringer fra reindriften i vurdering av situasjonen i næringen (Mørk-Eidem, 2004, s. 35). Dette kan illustrere spenningsforhold mellom verdiaksept og løsning, der partene har ulike oppfatninger med hensyn til hva som er problemet og hvordan det skal løses. I tillegg vil det kunne vise det komplekse ved at offentlige beslutningsprosesser støtter seg på fagekspertisen i det offentlige apparatet. Offentlige mål vil dermed kunne reflektere profesjonelle grupperes verdier og faktakunnskaper

(Christensen et al., 2013, s. 115). Dette kan beskrives å være utfordrende i reindriften. Reindriften er bygd opp basert på et tradisjonelt syn på kunnskap, mens fagekspertisen i stor grad benytter vitenskapelig kunnskapssyn. Beiteforhold er lett å dokumentere og problematisere – derimot kan det se ut som at den kulturelle bærekraften ikke har fått samme oppmerksomhet blant forskere og fagekspertene. Dette kan begrunnes med at kulturell bærekraft ikke har vært gjenstand for et problem fra statens side, heller noe som styrkes ved å oppnå økologisk og økonomisk bærekraft. Hvis fagekspertisen i hovedsak dokumenterer og redegjør for problematikk innenfor det økologiske aspektet, vil det kunne påvirke statens syn på bærekraftsmålene.

I undersøkelsen påpeker Riksrevisjonen at målet og delmålene om en bærekraftig reindrift må operasjonaliseres. De kritiserer LMD for manglende utforming av MRS for reindriften. Riksrevisjonen mener at det må foretas en konkretisering og avveining mellom bærekraftsmålene (Mørk-Eidem, 2004, s. 3). Dette illustrerer igjen spenningsforholdet mellom ulike løsningsforslag knyttet til hvordan man skal oppnå en bærekraftig reindrift.

År 2007

Som en løsning på reintallsproblematikken ser myndighetene endringer i reindriftsloven som en løsning på problemene knyttet til økologisk bærekraft. I 2007 kom en ny reindriftslov som regulerer distriktenes plikt til å utarbeide bruksregler og distriktsplaner, der de blant annet må fastsette øvre reintall og beiterettgrenser (Reindriftsloven kap. 7). I tillegg ble det innført regler knyttet til sanksjoner og tvangstiltak ved overtredelser av fastsatt reintall (Reindriftsloven kap. 11). Som følge av endringer i loven, der myndighetene får adgang til å utøve makt, kan det se ut til at det var teknisk gjennomførbart å fokusere på kriterier for økologisk bærekraftig reintall.

År 2008

I 2008 ble det utarbeidet kriterier for økologisk bærekraftig reintall. I rapporten kommer det frem at LMD ser på økologisk bærekraft som grunnlaget for økonomisk og kulturell bærekraft. Den statlige forvaltningen anså det som hensiktsmessig å utarbeide kriterier og indikatorer som et bidrag til å måle om reintallet er økologisk bærekraftig. Når det kommer til

verdiaspekt informerte informant 1 under intervju at «vekting av økologisk bærekraft mer enn kulturell bærekraft er noe som ikke sammenfaller med reindriftsutøvernes verdisyn».

For reindriften vil den kulturelle bærekraften kunne anses som like viktig som økologisk bærekraft. Derimot ser man igjen at staten ser på bærekraftsmålene mer som en hierarkisk modell, der økologisk bærekraft virker å være det øverste delmålet. Under høringen til rapporten *Kriterier/indikatorer for økologisk bærekraftig reintall* ga reindriftsnæringen i Finnmark klare signaler om å angi konkrete måltall for hva som er økologisk bærekraftig tilpasning (LMD, 2008). Prosessen med utforming av kriterier for økologisk bærekraftig reintall kan igjen illustrere spenningsforholdet mellom hva som skal tillegges vekt med hensyn til de tre fokusområdene økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft. I tillegg illustrerer dette spenningsforholdet hva som skal tillegges vekt innenfor selve delmålet. Dette kan illustrere at forvaltningen foretrekker å finne løsninger innenfor ett av de tre bærekraftsmålene på dette tidspunktet i prosessen. I tillegg viser det at staten fokuserer på reintall når det kommer til økologisk bærekraft. Derimot er det viktig å understreke at det fra statens side også kan finnes andre meninger om hva som kan anses som løsningen på problemet. Ser man igjen til Kingdon (1984), beskriver han at løsningene som overlever kan beskrives som politikkenes innhold.

År 2011–2012

Riksrevisjonen foretok en ny undersøkelse av reindriften i 2011–2012. I undersøkelsen kritiserer de LMD for manglende operasjonalisering av delmålene om økonomisk og kulturell bærekraft. De hevder også at man ikke kan måle om man oppnår en bærekraftig reindrift siden det kun er utarbeidet kriterier for økologisk bærekraftig reintall. LMD gir i rapporten uttrykk for at de ønsker å konsultere med næringen ved NRL og Sametinget om en gjennomgang av delmålene om økonomisk og kulturell bærekraft (Kosmo, 2012). Dette kan illustreres som et tiltak for å oppnå en felles verdiaksept. Offentlige mål skal reflektere verdier i et partsstyringsprinsipp, det vil si verdier knyttet til at særlig berørte parter skal inkluderes i offentlige beslutningsprosesser.

År 2013

I 2013 foretok staten en organisering av forvaltningen innenfor reindriften. Områdestyrene ble avviklet, og Fylkesmannen overtok det regionale forvaltningsansvaret for reindriften. Formålet med å endre forvaltningsstrukturen var å forenkle, effektivisere og tydeliggjøre forvaltningen av reindriften. Endringen førte til at representanter fra reindriften uteble fra det regionale forvaltningsnivået. NRL og Sametinget var uenige i at dette var en god løsning. Karasjok kommune mente at det var nødvendig å se på Sametingets rolle i tilknytning til den fremtidige forvaltningsstrukturen knyttet til reindriften. Dette løsningsforslaget ble ikke fulgt opp.

År 2016–2017

I 2016–2017 ble det utarbeidet en ny stortingsmelding for reindriftsnæringen – *Reindrift – Lang tradisjon – unike muligheter* (St. Meld. 32 (2016–2017)). I meldingen beskrives en bedre kontroll med hensyn til bærekraftige reintall i hele Finnmark. I rapporten diskuteres bærekraftsmålene. utfordringer knyttet til hva som skal legges til grunn for å måle oppnåelsen av de tre bærekraftsmålene blir fortsatt diskutert. LMD vil prioritere økologisk bærekraft fremfor økonomisk og kulturell. Derimot mener NRL og Sametinget at dette ikke er hensiktsmessig, og begrunner det med at det skal være en helhetlig tilnærming til bærekraftsmålene (St. Meld. 32 (2016–2017)). Dette viser at spenningsforholdet knyttet til hva som skal legges til grunn for å måle bærekraftig reindrift fortsatt pågår, og ulike verdiaspekter består.

I konsultasjonene i forbindelse med stortingsmeldingen blir LMD, NRL og Sametinget enige om at delmålene om økonomisk og kulturell bærekraft må defineres (St. Meld. 32 (2016–2017)). I stortingsmeldingen kommer det frem at det skal nedsettes en arbeidsgruppe som skal arbeide med operasjonalisering av bærekraftsmålene i form av kriterier eller resultatindikatorer. NRL og Sametinget vil bli invitert til å delta i arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen skal ha et særlig fokus på målet om kulturell bærekraft (St. Meld. 32 (2016–2017), s. 69). Dette viser en enighet om en løsning på problemet. I tillegg kan man anta at konsultasjon mellom næring og forvaltning kan være et sentralt element i enighet om løsning. På den annen side kan man hevde at det nå var teknisk gjennomførbart å fokusere på

alle tre delmålene siden regjeringen beskriver økt kontroll over reintallet, noe som har vært et gjennomgående problem i hele prosessen.

Oppsummert kan man anta at det har vært ulike syn og meninger knyttet til løsningsforslag med tanke på utarbeidelse av et helhetlig MRS-system for reindriften. Prosessen kan beskrives som å ha vært påvirket av forhold knyttet til verdiaksept når det kommer til den hierarkiske strukturen mellom bærekraftsmålene. Næringen hevdet at delmålene har en gjensidig avhengighet av hverandre. Staten har derimot under hele prosessen fokusert mest på løsningsalternativer knyttet til det økologiske bærekraftsmålet. Etter at det var utarbeidet kriterier for økologisk bærekraftig reintall og kontroll med hensyn til bærekraftige reintall i hele Finnmark, kan det tenkes at det var teknisk gjennomførbart å fokusere på alle tre delmålene.

6.3 Politikkstrømmen

Denne strømmen i flerstrømsmodellen kan antas å være den mest kraftfulle med tanke på å bringe saker inn på den politiske agenda. Med hensyn til politikkstrømmen antar vi at fokuset på økologisk bærekraft fra statens side har påvirket prosessen med å utarbeide MRS for reindriften. Dette kan ha ført til at prosessen har tatt lang tid.

År 1991–1992

Ser man til St.meld. 28 (1991–1992) definerer regjeringen reintall og beite som de mest sentrale problemene. I rapporten er hovedmålsettingene at det skal utvikles en reindrift som er bærekraftig, både økologisk og økonomisk. Forvaltningen ser på utfordringer med lavt beite og økende reintall. Regjeringen definerer økologisk bærekraft som øverst i hierarkiet i forhold til bærekraftsbegrepene. Man kan anta at det allerede her oppstår spenninger i forhold til hva den forvaltningen fokuserer på. Derimot kan det se ut som at den politiske stemningen ønsker å fokusere på alle de tre bærekraftsmålene ved at de under behandling i landbrukskomiteen trekker frem at økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft innehar en innbyrdes avhengighet. Når det kommer til aktører som har deltatt i prosessen, kan det se ut som at forskningsrapportene spiller en viktig rolle med hensyn til politikkstrømmen. Dette kan begrunnes med behovet for å støtte seg til fagekspertisen ved utforming av politikk. Innenfor reindriften kan det se ut som at fagekspertisen i stor grad fokuserer på det

økologiske bærekraftsmålet, og ikke på de andre målene. På den måten kan andre aktører påvirke den videre politikutviklingen på området ved at profesjonelle grupper verdier og faktakunnskaper påvirker offentlige mål.

År 2003–2004

Riksrevisjonen gir tilbakemeldinger om manglende operasjonalisering av målene for en bærekraftig reindrift. De finner manglende helhetlig strategi som viser hvordan fastsatte mål for reindriftsforvaltningen skal bidra til å nå de overordnede målene. I samme rapport rapporterer de på et økende reintall i Finnmark og reduserte beiteforhold. Dette kan vise at forvaltningen mottar en tilbakemelding på at noe må gjøres. Forvaltningen uttrykker videre at utvikling av MRS er utfordrende, og at det kan knyttes til interessekonflikter. Informant 3 påpekte under intervjuet at «operasjonalisering av reindriften kan være å anse som ekstremt vanskelig. For det første er reindriftnæringen en urfolksnæring som selv burde definere sin egen utvikling». I tillegg beskriver informant 3 at «staten og forvaltningen opererer med ulike kunnskapssyn som på mange måter er vanskelige å forene». På bakgrunn av utfordringene LMD og informant 3 skisserer, kan det dermed se ut som at forvaltningen på en måte velger å ikke foreta seg noe annet enn problemer og løsninger som kan beskrives som klart definerte. Reintall og beiteproblematikk vil videre være det sentrale i de neste stegene i prosessen.

År 2005

Norge var det første landet som tok i bruk og ratifiserte ILO-konvensjon nr. 169 i 1990. Det kan se ut til at virkningene med hensyn til konsultasjon får en ny vending i 2005. Da inngikk statlige myndigheter og Sametinget en avtale om prosedyrer for konsultasjoner. I avtalen redegjøres det for hvordan konsultasjonsplikten skal håndteres (sametinget.no, konsultasjoner mellom Sametinget og staten). Dette kan ses på som et bidrag der forvaltningen må samarbeide i større grad med næringen sammenlignet med tidligere. Dermed kan man anta at denne faktoren kan ha påvirket den politiske strømmen i tiden etter at avtalen ble inngått i 2005.

Regjeringen i 2005 at arbeidet med en ny reindriftslov skulle prioriteres (Ot.prp. nr. 25 (2006–2007)). Dette kan gi et bilde av at den politiske stemningen foretrakk å fokusere på løsninger gjennom endring av lov, og at dette kunne anses å være aksept for med tanke på det

politiske klima. Den nye loven som trådte i kraft i 2007 ga staten mulighet til å foreta sanksjoner med hensyn til reintallsproblematikken (Reindriftsloven av 2007). Samtidig ble formålsparagrafen endret. I den nye reindriftsloven fremkommer det nå av formålsparagrafen at loven skal legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift (Reindriftsloven av 2007).

År 2008

I etterkant av reindriftsloven opprettet LMD en arbeidsgruppe med representanter fra reindriften, forskning og myndighetene med formål å utarbeide kriterier for økologisk bærekraftig reintall. Årsaken til at gruppen kun skulle operasjonalisere kriterier for økologisk bærekraftig reintall kan ses i sammenheng med reintalls- og beiteproblematikken næringen hadde stått i over lang tid. Selv om de tre bærekraftsmålene ble innlemmet i formålsparagrafen til den nye loven, kan man fortsatt anta at forvaltningen anså det som mest nødvendig å fokusere på økologisk bærekraft.

År 2011–2012

Riksrevisjonen foretok en ny undersøkelse av reindriften i 2011–2012. Riksrevisjonen påpeker at forvaltningen ikke har oppnådd målet om et økologisk bærekraftig reintall. De begrunner det med to elementer: overbeiting og et for høyt reintall. De bemerker at det er utarbeidet kriterier for økologisk bærekraftig reintall. Samtidig problematiserer de og kritiserer forvaltningen av reindriften på grunn av manglende helhetlig MRS. (Kosmo, 2012).

År 2013

Endring av forvaltningsstruktur i 2013 fører til at områdestyrene avvikles og reindriften representasjon uteblir fra den regionale forvaltningen. Med det overtar det regionale forvaltningsansvaret overfor reindriften. En slik maktforskyvning over til Statsforvalteren kan ifølge Kingdon (1984) prege hvilke saker ev. nye saker som kommer på agendaen. Dermed er det sannsynlig at endringen av forvaltningsstruktur har gitt en mulighet til å påvirke prosessen gjennom formell beslutningsmyndighet.

År 2016–2017

St.Meld. 32 (2016–2017) viser at det fortsatt er utfordringer knyttet til hva som skal legges til grunn for å måle oppnåelse av bærekraftsmålene. Meldingen peker på ulike meninger om

hvordan bærekraftsmålene skal stå i forhold til hverandre. NRL og Sametinget påpeker at det må være en helhetlig tilnærming til bærekraftsmålene (Meld. St. 32 (2016–2017)). Som følge av direkte kontroll over den politiske agendaen, er det en mulighet for at LMD kan overstyre NRL og Sametinget. På tross av uenighet kan de godta at økologisk bærekraft prioriteres, såfremt dette er rettet mot sikring av arealgrunnlag og reduksjon av rovdyrtaap (St.Meld. 32 (2016–2017)). Alt i alt er LMD, NRL og Sametinget enige om at det bør utarbeides kriterier for måloppnåelse for bærekraftig reindrift.

År 2020

I 2020 presenteres rapporten *Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken*. Rapporten kan beskrives som en bestilling, som ble vedtatt i sammenheng med St.Meld. 32 (2016–2017).

Som en oppsummering av politikkstrømmen kan man se at fokuset på økologisk bærekraft er gjennomgående i hele prosessen frem til 2020. Det er først ved stortingsmeldingen i 2016–2017 at staten antyder at de har kontroll over reintall- og beiteproblematikken. Fokuset på den økologiske bærekraften kan på den måten ha påvirket prosessen ved utarbeidelse av MRS for reindriften.

6.7 Mulighetsvindu og entreprenører

I denne delen av analysen skal vi redegjøre for de mest sentrale årsakene til at vi antar at det i hovedsak er en modningsprosess som har ført prosessen frem til rapporten *Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken* i 2020. Gjennom prosessen med utarbeidelse av MRS for reindriften er det saksentreprenører som styrer dokument til dokument, og som i hovedsak er representert av den statlige administrative forvaltningen.

År 1991–1992

I stortingsmeldingen *En bærekraftig reindrift* (St.meld. nr. 28 (1991–1992)) ble retningen for den videre politikkutvikling på reindriftsområdet definert. Reindriften skal være bærekraftig, både økologisk og økonomisk. Når man oppnår økologisk og økonomisk bærekraft, vil man kunne utvikle og ivareta kulturell bærekraft. Prosessen ble til ved at et rutinisert mulighetsvindu åpnet seg med bakgrunn i at problem-, løsnings- og politikkstrømmene møttes. Hovedproblemet kan betegnes som høyt reintall, redusert beite og dermed lave

slaktevekter. Løsningen var å stake ut en retning for reindriften ved at man skulle oppnå en bærekraftig reindrift med alt som hører inn under dette. Den politiske stemningen var klar for å stake ut en kurs for reindriftspolitikken, og økologisk bærekraft kan anses som det bærekraftsmålet det er mest enighet om.

År 2005

I 2005 inngikk statlige myndigheter og Sametinget en avtale om prosedyrer og regler knyttet til konsultasjon. Konsultasjonsplikten kan dermed se ut til å ha åpnet en inngangsport for et mulighetsvindu fra næringens side. Næringens deltakelse i utforming av fremtidig politikk styrkes etter at avtalen ble vedtatt.

Ved regjeringsskiftet i 2005 vedtas det at det skal utarbeides en ny reindriftslov. Før regjeringsskiftet hadde en lovkommissjon utarbeidet og presentert forslag med ulike endringer som burde gjennomføres. En av bakgrunnene for ønsket om ny lov handlet om problematikken om reintall og beite samt forvaltningsstruktur. Dermed kan man si at problem møter løsning ved at en ny lov må utarbeides. Regjeringsskiftet bidrar til at et problemvindu åpnes og man får i gang prosessen for utarbeidelse av ny lov.

År 2007–2008

I 2007–2008 skjer det mye innenfor reindriften. I 2007 vedtas en ny lov for reindriften. Det kommer av formålsparagrafen at loven skal legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift. Siste avsnitt i formålsparagrafen definerer reindriften som sentral for samisk kultur og samfunnsliv (Reindriftsloven av 2007 § 1). I tillegg til endring av formålsparagrafen, vedtas en rekke andre elementer knyttet til forvaltning av reindriften. Statlige myndigheter får adgang til å gi sanksjoner med hensyn til øvre reintall. Året etter at reindriftsloven trådte i kraft, åpnes et mulighetsvindu for å utarbeide kriterier knyttet til økologisk bærekraftig reintall.

År 2011–2012

Riksrevisjonen foretok en ny undersøkelse av reindriften i 2011–2012. Riksrevisjonen bemerker at målet om et økologisk bærekraftig reintall ikke er oppnådd. De kritiserer LMD for manglende operasjonalisering av delmålene økologisk og økonomisk bærekraft, og at man

på bakgrunn av det ikke kan måle om man oppnår en bærekraftig reindrift. Med hensyn til mulighetsvinduet kan man si at rapporten kan ses som et bidrag til neste steg i prosessen.

År 2013

I 2013 skjer det en endring i forvaltningsstrukturen. Områdestyrene blir avviklet og reindriftens representasjon uteblir fra den regionale forvaltningen. Fylkesmannen overtar det regionale forvaltningsansvaret overfor reindriften. Fylkesmannen gis myndighet til å føre kontroll på reintall, og samtidig er det sterkt fokus på reintallsreduksjon. Endring av forvaltningsstruktur kan ha bidratt til at problemvinduet med hensyn til reintall gjenåpnes, fokuset på reintallet kan tenkes å ha blitt ytterligere forsterket. Et av formålene for endringen beskrives som å tydeliggjøre forvaltningsstrukturen. Dermed kan man anta at endring av forvaltningsstruktur har gitt en mulighet til å påvirke prosessen med tanke på makt og myndighetsutøvelse.

År 2016–2017

I 2016–2017 blir det utarbeidet en ny stortingsmelding om reindriften. I stortingsmeldingen skisseres en kontroll over reintall. Dermed åpnes et mulighetsvindu for å fokusere på alle de tre bærekraftsmålene. Som man kan se av prosessen har vinduene i stor grad dreid seg om reintall og beite – ulike tiltak der man ser at politisk handling og endring relateres i stor grad til den økologiske bærekraften. Sametinget og NRL deltar aktivt ved konsultasjoner i denne stortingsmeldingen, noe som også kan være avgjørende for den videre prosessen.

Konsultasjonsplikten kan ha vært en bidragsfaktor for en åpning av et mulighetsvindu, der næringen har fått bidra med sitt kunnskapssyn og verdigrunnlag i møte med den statlige administrative forvaltningen. I stortingsmeldingen kommer det frem at det skal nedsettes en arbeidsgruppe som skal se på operasjonalisering av bærekraftsmålene for en bærekraftig reindrift. Man kan dermed hevde at tiden nå var moden.

År 2020

I 2019 nedsettes en arbeidsgruppe av representanter fra den statlige og regionale forvaltningen, Sametinget og NRL. Arbeidsgruppen utarbeider i fellesskap nye kriterier og indikatorer for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken.

7.0 Konklusjon og avsluttende refleksjoner

7.1 Konklusjon

I innledningen utarbeidet vi forskningsspørsmål som et bidrag til å svare på hovedproblemstillingen vår. I dette kapitlet starter vi med å svare på forskningsspørsmålene kronologisk, før vi til slutt svarer på hovedproblemstilling.

Forskningsspørsmål 1: Har det vært uenigheter i prosessen, eventuelt om hva?

Det kan tyde på at det har vært to sentrale uenigheter i prosessen. Det ene er uenigheter knyttet til problemforståelsen når det kommer til økt reintall og reduserte beiteforhold. NRL var uenig i forvaltningens fremstilling av problemet og i måten problemforståelsen blir presentert med bruk av forskning fra aktører som ikke vektlegger tradisjonell kunnskap. Den andre uenigheten knytter seg til de tre bærekraftsmålene der staten på den ene siden foretrekker 1) økologisk bærekraft, 2) økonomisk bærekraft og 3) at økologisk og økonomisk bidrar til kulturell bærekraft. Reindriften ser derimot på målene som likestilte, og mener at man må fokusere like mye på alle delmålene.

Forskningsspørsmål 2: Hvem har deltatt i prosessene?

De mest sentrale aktørene i prosessene er LMD og regjeringen på den ene siden og Sametinget, NRL og reindriftsnæringen på den andre. I tillegg til disse har det vært andre aktører i undersystemer som har påvirket og deltatt i prosessen i ulik grad.

Forskningsspørsmål 3: Hvordan har de ulike aktørene argumentert?

I hovedsak har forvaltningens argumentasjoner i prosessen vært knyttet til reintall- og beiteproblematikken. I tillegg har de vært tydelige på deres forståelse av at man først må sikre økologisk bærekraft før man kan fokusere på de andre bærekraftsmålene.

NRL og Sametinget har på sin side argumentert med deres tradisjonelle kunnskapssyn der de har forsøkt å formidle hvordan reindriftens utøvelse fungerer i praksis. De har argumentert med at man må forstå reindriften som en næring, og ikke lene seg på statlige forskningsinstitusjoners rapporter. I tillegg har de argumentert for at de ønsker en

konkretisering av delmålene, og at kulturell bærekraft er like viktig som de andre bærekraftsmålene.

Forskningsspørsmål 4: Hva har man kommet frem til?

Med tanke på prosessen med utarbeidelse av MRS, har man kommet frem til at man først måtte definere hva som skulle til for å oppnå en bærekraftig reindrift. Deretter har man operasjonalisert delmålene økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift. Bærekraftsmålene som ble presentert kan beskrives som overordnede mål, kriterier og indikatorer som gir et godt grunnlag for å sikre måloppnåelse innenfor reindriftspolitikken.

Hovedproblemstilling

Hvorfor har det tatt så lang tid å utvikle et helhetlig mål- og resultatstyringsystem for reindriften, og hva gjorde at tiden var moden i 2020?

Som man kan se i analysekapitlet er det mange faktorer som har påvirket prosessen med utarbeidelse av MRS i reindriften. Det som kan antas å være en av hovedårsakene til at prosessen har tatt så lang tid, er fokuset på reintall og beite, altså det økologiske aspektet. Prosessen ved reintall og beite kan defineres som krevende både ressurs- og tidsmessig. Derimot kan det se ut som at avtalen om prosedyrer for konsultasjon kan ha ført til at næringen inkluderes i større grad enn tidligere, noe som kan gi rom for at et mulighetsvindu åpner seg senere i prosessen. Derimot er det først når regjeringen skildrer kontroll over reintall i siste stortingsmelding at tiden kan anses å være moden for å fokusere på en helhetlig bærekraft hvor alle delmålene er inkludert. Det som kan være beskrivende for prosessen er at ulike syn på bærekraftig reindrift er gjennomgående helt frem til det i 2019 nedsettes en arbeidsgruppe som sammen skal se på bærekraftsmålene. Samtidig er det viktig å slå fast at de ulike synene ser ut til å komme nærmere og nærmere hverandre underveis fra 1991–1992 frem til 2020 når arbeidsgruppen leverer rapporten *Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken*.

7.2 Avsluttende diskusjon og forslag til fremtidig forskning

Undertiden har oppgaven vært utfordrende grunnet tidsaspektet og diverse hendelser i prosessen. Med utgangspunkt i det metodiske har vi valgt å ta for oss de sentrale

dokumentene. Dersom oppgavens ramme var større, ville en inkludert flere dokumenter for å belyse problemstillingen mer inngående. Særlig ville en vist til bakgrunnen for endringen av reindriftsloven i 2007, ettersom det har vært sentralt hva angår reintallsreduksjonen. Samtidig gir prosedyrene for konsultasjon mellom statlige myndigheter og Sametinget næringen en åpning på et mulighetsvindu som ikke var oss bekjent. Oppgavens styrker kan beskrives som et nytt bidrag når det kommer til undersøkelse av prosesser knyttet til MRS og reindrift. En svakhet ved oppgaven kan være at vi ikke har fått fremstilt alle forhold som kan sies å ha hatt betydning for prosessen. I tillegg er casestudier som dette vanskelige å generalisere til andre områder.

Derimot kan det ha gode grunner for seg å forske videre på området. En kan forske på den statlige administrative forvaltningsstrukturen og organiseringen, Sametingets forvaltningsrolle eller reindriften organisering knyttet mot forvaltningens organisering. I tillegg ville det vært interessant å studere dette på nytt ved bruk av NATO-rammeverket som teoretisk utgangspunkt. Da ville man kunne belyst prosessen med en annen vinkling, og studert myndighetenes bruk av virkemidler knyttet mot prosessen ved utarbeidelse av MRS for reindriften.

8.0 Litteraturliste

- Andersen, D.T. (2013) *Lovvedtak 65: (2012-2013)*. Stortinget.
<https://www.statsforvalteren.no/contentassets/8f66bed97751442ca0aba317fa2369ee/rapport-utfordringer-for-selvstyre-i-reindriftnaringen.pdf>
- Cruikshank, J. (1998). *The social life of stories. Narrative and knowledge in the Yukon Territory*. Lincoln and London: University of Nebraska Press.
- Dalland, O. (2007). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring [DFØ] (2019). *Hva er mål- og resultatstyring?*
<https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>
- Eira, I.M.G., Benjaminsen, T.A. & Sara, M.N. (red.) (2016). *Samisk reindrift, norske myter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- FN (2021, 28. oktober). *Bærekraftig utvikling*.
<https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling>
- Ge, J., Shi, W. & Wang, X. (2020). Policy Agenda for Sustainable Intermodal Transport in China: An Application of the Multiple Streams Framework. *Sustainability*, 12(9), 3915. <https://doi.org/10.3390/su12093915>
- Grunnloven (1814). *Kongeriket Norges grunnlov (LOV-1814-05-17)*. Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn?q=grunnloven>
- Halvorsen, K. (2008). *Å Forske på samfunnet: En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Herweg, N., Zahariadis, N. & Zohlnhöfer, R. (2017). The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. I C.M Weible & P.A. Sabatier (red.), *Theories of The Policy Process* (4. utg., s. 17–53). New York: Longman.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems* (3. utg.). Oxford: Oxford University Press.

- ILO (1990, rev. 2017). *ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater*. Regjeringen.
https://www.regjeringen.no/contentassets/a5e5f2b1e4984468b04b10a60d26678b/ilo_norsk_020617.pdf
- Innst. 187 S (2010–2020). Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2010-2011/inns-201011-187/?lvl=0>
- Innst. S. nr. 167 (1991–92). *Innstilling fra landbrukskomiteen om framtidig reindriftspolitik. (En bærekraftig reindrift.)*. Landbrukskomiteen.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Le-sevisning/?p=1991-92&paid=6&wid=alb&psid=DIVL276>
- Jernsletten, N. (1997). *Sami traditional terminology. Sami culture in a new era*. Kárásjohka: Davvi Girji.
- Johannessen A., Tufte P.A. og Christoffersen L. (2016) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Oslo: Abstrakte forlag as.
- Johnsen, Å (2012). Er målstyring i staten målstyring? I Difi, *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten* (Rapport 2012:14). Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Kingdon, J.W (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown & Company.
- Kosmo, J. (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark/Riikkadárkkástusa ceavzilis boazodoalu guorahallan Finnmárkkus*. Oslo: Riksrevisjonen.
https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2011-2012/dokumentbase_3_14_2011_2012.pdf
- Landbruks- og matdepartementet [LMD] (2008). *Veileder for fastsetting av økologisk bærekraftig reintall*.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/lmd/vedlegg/brosjyrer_veiledere_rapporter/veileder_fastsetting_okologisk_baerekraftig_reintall_des_2008.pdf

Landbruksdirektoratet[ER1] (2016). *Utfordringer for selvstyre i reindriftsnæringen - Tiltak for å nå mål om bærekraftig reindrift* (Rapport 2016/7).

<https://www.statsforvalteren.no/contentassets/8f66bed97751442ca0aba317fa2369ee/rapport-utfordringer-for-selvstyre-i-reindriftsnaringen.pdf>

Landbruksdirektoratet (u.å.). *Reindriftsnæringen*.

<https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/reindrift/reindrift-i-norge/reindriftsnaringen>

Lynggaard, K. (2012). Dokumentanalyse. I Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (Red.), *Kvalitative metoder: empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Lægred, P. (2001). Mål- og resultatstyring i offentlig sektor – erfaringar og utfordringer. I A.L. Fimreite, H.O. Larsen & J. Aars (red.), *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.

Meld. St. 32 (2016–2017). *Reindrift – Lang tradisjon – unike muligheter*. Landbruks- og matdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20162017/id2547907/?ch=1>

Menneskerettsloven (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett*. Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30?q=menneskerettsloven>

Mørk-Eidem, B. (2004). *Dokument nr. 3:12 (2003–2004). Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark*. Oslo: Riksrevisjonen.

https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2003-2004/dok_3_12_2003_2004.pdf

Norsk institutt for bioøkonomi [NIBIO] (2019). *Evaluering av endringer i den offentlige forvaltningen av reindriften* (NIBIO-rapport 5/42/2019). Ås: NIBIO.

https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2592354/NIBIO_RAPPORT_2019_5_42.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Norsk institutt for bioøkonomi [NIBIO] (2021). *Kartlegging av forskning på reindriftsområdet*. Ås: NIBIO.

<https://www.nibio.no/prosjekter/kartlegging-av-forskning-pa-reindriftsomradet>

Norske Reindriftsamers Landsforbund [NRL] (2010). *Vedtekter for Norske Reindriftsamers Landsforbund*. Tromsø: NRL.

<https://www.reindriftsame.no/wp-content/uploads/2014/09/Vedtekter.pdf>

NOU 1984: 18. (1984). *Om samenes rettsstilling*. Justisdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtspalte/nou-198418-om-samenes-rettsstilling/id622185/>

Princen, S. (2018). Agenda-Setting and Framing in Europe. I E. Ongaro & S. van Thiel (red.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (s. 535–551). London: Palgrave Macmillan.

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

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-189-s-20202021/id2846947/?q=NIBIO&ch=13#match 14>

Prop. 89 L (2012–2013). *Endringer i reindriftsloven mv. (avvikling av områdestyrene)*. Landbruks- og matdepartementet.

<https://lovdata.no/static/PROP/prop-201213-089.pdf>

Ravna, Øyvind, *Same- og reindriftsrett*, 1. utgave, Gyldendal Norsk Forlag 2019.

Regjeringen (2020). *ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/urfolkryddemappe/il-o-konvensjonen-om-urfolks-rettigheter-/id487963/>

- Reindriftsloven (1978). *Lov om reindrift* (LOV-1978-06-09-49). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1978-06-09-49>
- Reindriftsloven (2007). *Lov om reindrift* (LOV-2007-06-15-40). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-15-40>
- Sametinget (2020). *Sametingets årsmelding 2019*. Karasjok/Kárásjohka: Sametinget.
- Sametinget (u.å.). *Konsultasjoner mellom Sametinget og Staten*.
<https://sametinget.no/areal-klima-og-miljo/areal/konsultasjoner-mellom-sametinget-og-staten/>
- Senter for statlig økonomistyring [SSØ] (2010). *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten* (Veileder 12/2010, 2. opplag).
<https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>
- Skogvang, S.F. (2009). *Samerett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skum, R., Eira, A.J., Turi, O.-A., Pentha, S.M., Trollstøl, S. & Floor, M. (2020). *Kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken* (Rapport nr. 40/2020). Landbruksdirektoratet.
- St.meld. nr. 28 (1991–1992). *En bærekraftig reindrift*. Landbruksdepartementet.
<https://www.stortinget.no/no/saker-og-publikasjoner/stortingsforhandlinger/les-og-sevisning/?p=1991-92&paid=3&wid=b&psid=DIVL1324&s=False>
- St.prp. nr. 52 (1984–85). *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*. Finans- og tolldepartementet.
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Le-og-sevisning/?p=1984-85&paid=2&wid=a&psid=DIVL1083&s=True&pgid=a_0795
- St.prp. nr. 70 (1996–97). *Jordbruksoppjøret 1997 - Endringer i statsbudsjettet for 1997 m.m.* Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-70-1996-97-/id201460/?ch=1>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder*

(5. utg). Bergen: Fagbokforlaget.

Tjora, A. (2017). *Kvalitativ forskningsmetode i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Troms fylkeskommune (u.å). *Regional plan for reindrift i Troms 2018–2030*. Fylkeskommunen.

https://www.tffk.no/_f/p1/i9f49409e-5551-4488-a1c2-75e29afd824c/regional-plan-for-reindrift-i-troms-planprogram.pdf

Valio, T., Eira, A.J. & Granefjell, S.O. (2019). *Inngrepskartlegging og reindriftsfaglig utredning i forhold til Øyffellet vindkraftverk*. Karasjok: Stiftelsen Protect Sápmi.

Zahariadis, N. (red.) (2014). *Frameworks of the European Union's Policy Process: Competition and Complementarity across the Theoretical Divide*. London, New York: Routledge.

Zohlnhöfer, R., Herweg, N. & Rüb, F. (2015). Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction. *European Journal of Political Research*, 54(3), 412–418. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12102>

Vedlegg 1. Intervjuguide

INTERVJUGUIDE

Informasjon før intervjuet starter:

- Takke respondenten for at hun/han tar seg tid til å bli intervjuet
- Presentasjon (Hvem vi er, navn og bakgrunn)
- Fortelle kort om oppgavens hensikt
- Personvern og frivillighet
- Informere om bruk av lydopptak
- Anslå intervjuets lengde
- Eventuelt spørsmål fra respondenten.

Åpningsspørsmål

1. *Hvorfor ble du med i arbeidsgruppen?*

Underspørsmål:

- *Kan du fortelle litt om din rolle i arbeidsgruppen?*
- *Hvilke erfaringer har du med å utarbeide MRS?*

Stikkord:

- Avdekke kompetanse
- Gruppeleder/rådgiver/fagperson

I. Politisk kontekst

2. I Meld. St. 32 (2016–2017) varslet regjeringen at det skulle etableres en arbeidsgruppe som skulle utarbeide kriterier for bærekraftsmålene i reindriftspolitikken.

- *Hvem var pådriver for at det skulle etableres en arbeidsgruppe?*
- *Hvorfor tror du det har tatt så lang tid å utarbeide kriterier og indikatorer som måler bærekraftig reindrift, når dette har vært pålagt i staten i 24 år og Riksrevisjonen ved to anledninger har påpekt mangler ved at det ikke er utarbeidet?*

- *Når dere laget forslag til kriterier og indikatorer, hvilke hensyn har dere tatt?*

Stikkord:

- Hensyn: Egenart/Risiko
- Pålagt siden 1996.

3. Hvilke aktører har vært de viktigste pådriverne for å få utarbeidet kriterier og indikatorer for en bærekraftig reindrift?

Stikkord:

- Reindriftnæringen, LMD, andre?

4. Hvorfor skulle dere lage rapporten i 2019?

Stikkord: Hvorfor akkurat 2019?

5. I hvilken grad måler og kvantifiserer reindriften egen drift?

II. Løsningsalternativer

I svaret fra LMD til Riksrevisjonen skriver LMD at “ mål og resultatstyring innenfor reindriften alltid vil være en utfordring”

*6. Hva tenker du de mener med at MRS innenfor reindriften alltid vil være en utfordring?
Hvilken utfordringer tror du de sikter til?*

7. LMD begrunner sitt svar med at “målkonflikter på området ofte bunner i betydelige interessekonflikter, hvor en rekke hensyn må tas”.

Hvilke målkonflikter tenker du at de sikter til?

Hvilke interessekonflikter tenker du at de mener?

Hvilke hensyn tenker du at de sikter til?

Stikkord:

- Spørsmål nr. 8 hører inn under problemstrømmen, på bakgrunn av sammenhengen i spørsmålene er det hensiktsmessig at det er ført opp her.

IV. Problemforståelse

8. Var du med på prosessen ved operasjonalisering av kriterier for økologisk bærekraft for fastsetting av reintall i 2008?

Underspørsmål:

- *Hvordan vurderer du kriteriene som ble laget i 2008?*
- *Hvorfor ble det ikke utarbeidet kriterier for kulturell og økonomisk bærekraft i 2008 da det ble utarbeidet kriterier for økologisk bærekraftig reintall?*
- *Hva tror du er årsaken til at det ikke har vært utarbeidet et helhetlig MRS for reindriften før i 2020 da arbeidsgruppen ferdigstilte rapporten "Kriterier for bærekraftsmålene i reindrift?"*

Stikkord: I 2008 ble det utarbeidet kriterier for økologisk bærekraftig reintall

9. Kjenner du til Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark i 2011-2012 jf. dokument 3:14 (2011-2012)?

I rapporten påpeker de at LMD og styringsorganene i reindriften ikke har realisert stortingets mål om en bærekraftig reindrift. Ett av hovedfunnene i rapporten er at målene for økonomisk og kulturell bærekraft ikke er operasjonalisert, dermed er det ikke mulig å vurdere reindriftenes økonomiske og kulturelle bærekraft

Underspørsmål:

- *Hvilke konsekvenser tenker du det kan ha at en ikke har kunnet måle om en oppnår bærekraftig reindrift?*

- *Tror du reindriften ville vært annerledes om dette var utarbeidet tidligere og hvorfor?*

I brev fra 04.05.2012 svarer LMD ved statsråd Lars Peder Brekk riksrevisjonens rapport. I svaret fra Brekk understreker han at høyt reintall ikke er en ny problemstilling. Det har vært en prioritert oppgave de siste 30-40 årene. Samtidig konstaterer han at ingen tidligere ministre har lyktes i å etablere et stabilt bærekraftig reintall i hele Finnmark.

10. *Hva tenker du er årsaken til at ingen har lyktes med å få et bærekraftig reintall?*

Underspørsmål:

- *Hva tenker du er reindriftens oppfatning om bærekraftig reintall?*
- *Finnes det flere måter å se på hva som er bærekraftig reindrift, fra statens side og reindriftens side? Hvilke(n)?*

Brekk påpeker også i sitt svar at reindriften er et komplisert politikkområde og at reindriften som en urfolksnæring er et komplisert forvaltningsområde.

- *Hva tenker du at han mener med at reindriften er et komplisert politikk og forvaltningsområde?*

Har det vært noen uenigheter i forhold til utarbeidelse av MRS for reindriften?

I riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i 2003-2004 og 2011-2012 kritiserer de at det ikke er utarbeidet MRS for reindriften. I tillegg har vi lest LMD sitt svar til rapporten i 2003-2004, og 2012.

11. *Kjenner du til Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig bruk av reinbeiteressursene i Finnmark i 2003-2004 ?*

Underspørsmål:

- *Hva tenker du om at riksrevisjonen allerede i 2003-2004 påpekte at det ikke er utarbeidet noen helhetlig strategi som viser hvordan fastsatte mål for reindriftsforvaltningen skal bidra til å nå de overordnede bærekraftsmålene?*

V. Avrundingspørsmål

12. Er det andre forhold rundt denne prosessen vi burde kjenne til?

Underspørsmål:

- *Personer vi burde snakket med?*
- *Andre forhold du ser som avgjørende som ikke har blitt belyst?*

Takke for deltakelse!

Vedlegg 2. Meldeskjema NSD

10.11.2021, 14:43

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Bærekraftig reindrift - målstyring

Referansenummer

548010

Registrert

03.08.2021 av Ørjan Axel Bjørnstad Ruud - s239761@oslomet.no

Behandlingsansvarlig institusjon

OsloMet – storbyuniversitetet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Handelshøyskolen

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Inger Marie Stigen , inger-marie.stigen@oslomet.no, tlf: +4791854660

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Ørjan Axel Bjørnstad Ruud , bjornstad.ruud@gmail.com, tlf: 98864010

Prosjektperiode

12.08.2021 - 16.11.2021

Status

20.10.2021 - Vurdert

Vurdering (2)

20.10.2021 - Vurdert

NSD har vurdert endringen registrert 07.10.2021. Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 20.10.2021. Behandlingen kan fortsette.

Zoom er databehandler i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

Ny dato for prosjektslutt er satt til 16.11.2021.

<https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/60aa05e0-1fe2-4230-a1ab-5daf526d08b5>

1/3