

Endring til det bedre?

En kvalitativ studie av omorganiseringsprosessen av den regionale forvaltningen av reindriften

—

Sara Ellen Ragnhild Sokki

Masteroppgave i strategisk ledelse og økonomi november 2017



Forord

Arbeidet med masteroppgaven (STV 3906) er avslutningen på mitt masterstudium i strategisk ledelse og økonomi som startet høsten 2015. Det har vært interessante og lærerike år ved Universitet i Tromsø. Jeg vil dermed takke min veileder Hilde Bjørnå som har vært til stor hjelp

I den anledning vil jeg også takke mine informanter i casekontoret for at jeg fikk bruke av deres tid og høste av deres erfaringer.

En stor takk går også til min arbeidsgiver for at jeg har fått anledning til å gjennomføre dette studiet.

Kautokeino, 08.11.2017

Sara Sokki

Innhold

1	Innledning.....	5
1.1	Begrensinger.....	6
1.2	Oppgavens oppbygging.....	7
2	Bakgrunns kapittel.....	7
2.1	Fylkesmannen i Finnmark.....	7
2.2	Statlig forvaltning av reindriften.....	9
2.2.1	Statlig forvaltning av den samiske reindriften.....	9
2.2.2	Områdestyrenes oppgaver.....	10
3	Teoretisk grunnlag.....	11
3.1	Innledning.....	11
3.2	Det instrumentelle perspektivet.....	12
3.3	Det ny-institusjonelle perspektivet.....	14
3.4	Oversettelsesteori.....	17
3.4.1	Kopiering.....	19
3.4.2	Addering og fratrekking.....	19
3.4.3	Omvandling.....	20
4	Metode.....	21
4.1	Innledning.....	21
4.2	Valg av forskningsdesign og metode.....	21
4.3	Datagrunnlaget.....	22
4.4	Gyldighet og pålitelighet.....	24
4.4.1	Gyldighet.....	24
4.4.2	Pålitelighet.....	25
5	Presentasjon av empiri og analyse.....	25
5.1	Innledning.....	25
5.2	Bakgrunn for endring.....	26
5.2.1	Presentasjon av empiri.....	26
5.2.2	Analyse i lys av det instrumentelle perspektivet.....	30
5.2.3	Analyse i lys av det ny-institusjonelle perspektivet.....	31
5.3	Overføring av lokal reindriftsforvaltning til Fylkesmannen i Finnmark.....	33
5.3.1	Presentasjon av empiri.....	33
5.3.2	Analyse i lys av det instrumentelle perspektivet.....	37
5.3.3	Analyse sett i lys av den ny-institusjonelle perspektivet.....	38

5.4	Praksisen som skal overføres	39
5.4.1	Presentasjon av empiri	39
5.4.2	Analyse i lys av oversettelsesperspektivet	42
6	Avslutning	44
	Referanser.....	45
	Vedlegg:	48
	Vedlegg 1: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt.....	48
	Vedlegg 2: Intervjuguide.....	49

1 Innledning

Omorganiseringer er noe de fleste organisasjoner må gjennom og de siste 10-15 årene er omorganiseringer også blitt mer vanlig i offentlige etater.

Når vi snakker om endring så tenker vi at endringer er planlagt om må gjennomføres for å løse et problem som har utviklet seg over tid og som det er på tide å endre, men endring kan også være en naturlig utvikling, (Jacobsen og Thorsvik 2015). Omstilling gjennomføres som oftest for å forbedre situasjonen eller for å tilpasse seg til en situasjon en tror vil oppstå.

Det har også vist seg at omstilling skjer for å oppnå eller opprettholde legitimitet. Nyere forskning viser nemlig at i tillegg til å være effektive og produktive, så må organisasjoner etterleve krav og forventinger fra omgivelsene for å overleve (Jacobsen og Thorsvik 2015). Offentlige etater som skal utføre viktige samfunnsoppgaver må i likhet med andre organisasjoner legitimere sin eksistens. Omgivelsene som offentlige organisasjoner skal forholde seg til er sammensatte. Derfor må de ofte forholde seg til mange ulike og gjerne inkonsistente og over tid skiftende forventninger og krav (Christensen m.fl. 2015).

Vi får stadig vekk høre at bare en liten del av endringene kan karakteriseres som vellykkede. Ofte knyttes mislykkede omorganiseringer til at man ikke har tilstrekkelig fokus til implementeringsfasen. At det er gjort dårlig oversettelsesarbeid eller at endringen har møtt motstand. For å få til en vellykket omstilling så må man gjøre bedre oversettelsesarbeid og forsøke å minimere motstanden.

Tema for min oppgave er omorganiseringen av den offentlige forvaltningen av reindriften. I en nyhetsartikkel som NRK Sápmi publiserte kan vi lese at *Fylkesmennene skal overta den lokale styringen av reindriftsnæringen, men for Fylkesmannen i Finnmark er regjeringens forslag helt ukjent* (NRK Sápmi-nett 8.4.2011). Denne reaksjonen kommer noen dager etter at Landbruks- og matdepartementet (LMD) informerte, i en pressemelding, om at den statlige reindriftsforvaltningen skal omorganiseres. Oppgavene som områdestyrene hadde ble flyttet til fylkesmannen. Den sentrale forvaltningen fikk endret navn og ble Statens reindriftsforvaltning. Samtidig med at områdestyrene forsvant så ble det etablert reindriftsfaglige fora som skulle sikre at den reindriftsfaglige kompetansen ikke forsvant fra forvaltningen.

Denne omorganiseringen fanget min interesse nettopp fordi at den synes å komme uventet på blant annet på fylkesmannen og Sametinget. Derfor ønsket jeg på bakgrunn av det ovennevnte og få mer kunnskap om ulike elementer i beslutnings- og implementeringsprosessene da denne omorganiseringen ble gjennomført. For å få en så god forståelse av prosessen som mulig legger jeg til grunn to sentrale organisasjonsteoretiske perspektiver; det instrumentelle perspektivet og det ny-institusjonelle perspektivet, herunder også oversettelsesperspektivet. Ulike perspektiver gir ulike forklaringer for å forstå et fenomen eller sammenhenger mellom fenomen på. I oppgaven ønsker jeg å se nærmere på motiver og begrunnelser for den omorganiseringen, hvordan prosessen forløp i forkant og hvordan implementeringen ble planlagt og gjennomført.

Problemstillingen min blir da som følger:

Hva var bakgrunnen for å omorganisere den offentlige forvaltningen av reindriften og hvordan har fylkesmennene implementert og integrert dette i sitt embete?

For å få en forståelse for bakgrunnen for omorganiseringen vil jeg først undersøke hvilke motiver som lå til grunn for omorganiseringen av reindriftsforvaltningen. Deretter vil jeg se på hvilke tiltak som ble satt i verk i forbindelse med at fylkesmannen overtok oppgavene. Jeg er også interessert i å se på i hvilken grad reindriftsforvaltningen er integrert i den nye organisasjonen og hvordan den er nedfelt i rutiner og struktur.

For å svare på dette skal jeg gjennom en kvalitativ studie belyse problemstillingen med hjelp av rapporter og dokumenter som er utarbeidet i forbindelse med omorganiseringprosessen. I tillegg vil jeg ha en casestudie som belyser problemstillingen sett fra de ansattes ståsted i en gitt tidsperiode. Casen i denne forbindelse er Reindriftsavdelingen ved Fylkesmannen i Finnmark, altså det fylket som er det største reinfylket og har størst pågang av saker som angår reindriften.

1.1 Begrensinger

Med hensyn til både tid og oppgavens størrelse så har jeg gjort begrensinger i besvarelsen av problemstillingen. Med oppgaven ønsker jeg å undersøke den delen av omorganiseringen som gjaldt det regionale nivået, altså ønsker jeg å undersøke hvordan implementeringen skjedde ved fylkesmannsembetene. Dermed vil jeg *ikke* undersøke hvordan denne omorganiseringen

berørte den sentrale forvaltningen av reindriften. Den vil i *liten grad* berøre forholdet til reindriftnæringen, som er en sentral aktør i denne forbindelsen og de øvrige prosessene som ble gjennomført i den forbindelse.

1.2 Oppgavens oppbygging

I kapittel 1 har jeg introdusert mitt tema og problemstilling. I kapittel 2 beskrives konteksten hvor omleggingen skal skje og det gis også en beskrivelse av praksisen slik den var før omleggingen. I kapittel 3 vil oppgavens teoretiske forankring bli presentert samt forventinger til funn i med utgangspunkt i det instrumentelle og det ny-institusjonelle perspektivet. I kapittel 4 beskrives mitt metodiske valg for å svare på problemstillingen. I kapittel 5 vil empiri bli presentert og analyseres opp mot oppgavens problemstilling. I kapittel 6 gis det noen avsluttende kommentarer og refleksjoner rundt problemstillingen.

2 Bakgrunns kapittel

I denne delen beskriver jeg organisasjonen Fylkesmannen i Finnmark, som er konteksten for praksisen. Videre sier jeg noe om hvilke organisatoriske endringer som er gjort i forhold til at områdestyrene ble avvirket og oppgavene ble overført til fylkesmannen. Jeg vil også gi en beskrivelse av praksisen, altså forvaltningen av reindriften, som ble overført til fylkesmannsembetet

2.1 Fylkesmannen i Finnmark

Fylkesmannen er en statlig organ og er Statens fremste representant i fylket. Fylkesmannen skal sørge for at Stortingets og regjeringens mål og retningslinjer følges opp. Fylkesmannen er formelt underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), men utfører forvaltningsoppgaver på vegne av en rekke departementer og sentrale myndighetsorganer.¹ En slik hierarkisk organisering med at styring og ledelse skjer fra sentralt hold, videre til fylkesmennene og kommunene, tilsier at det er en byråkratisk organisering (Jacobsen og Thorsvik 2015).

Fylkesmannen er regional samordningsmyndighet for staten. I dette ligger en forventning om statlig samordning og samarbeid i hovedsak rettet inn mot kommunene. I tillegg er

¹Hjemmesiden til Fylkesmannen i Finnmark

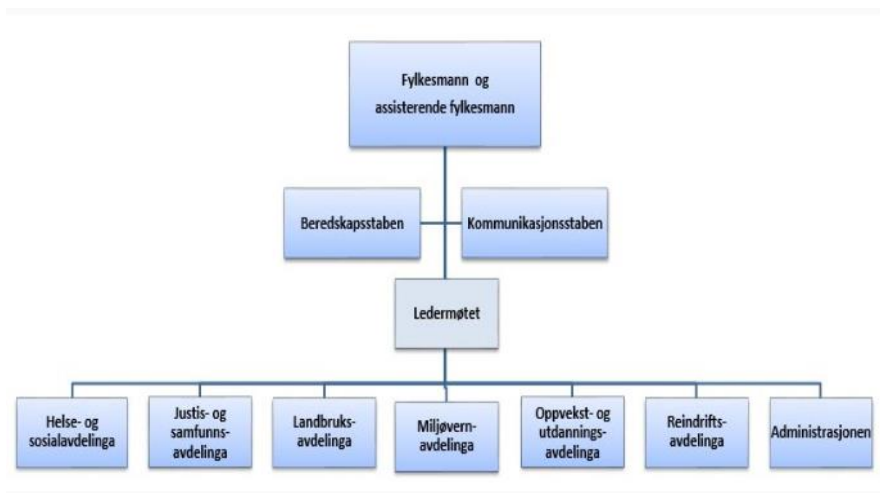
Fylkesmannen rettssikkerhetsmyndighet som klageinstans overfor vedtak som treffes i kommuneforvaltningen og som tilsynsmyndighet blant annet på viktige velferdsområder som forvaltes av kommunene.

Mangfoldet i arbeidsoppgaver og den viktige relasjonen de har overfor kommunene, som sentralforvaltningens representant i fylkene, gjør at Fylkesmannen er det viktigste bindeleddet mellom sentrale myndigheter og kommunene. Fylkesmannen har også viktige oppgaver og funksjoner direkte overfor enkeltpersoner og næringslivet. Dette stiller store krav til organisasjonen, til ledelsen av den, og til hvordan dens roller og virkemidler forstås, formidles og brukes.

Fylkesmannen er både tittelen til en person og navnet på en organisasjon. Det er totalt 17 fylkesmannsembeter i Norge i dag, de har ansvaret for hvert sitt fylke/fylker. Denne formen for organisering er det man kaller for markedsbasert gruppering og betyr at man samler oppgavene etter hvilke geografisk område de skal betjene (Jacobsen og Thorsvik 2015).

Fylkesmannen i Finnmark har omtrent 120 ansatte fordelt på syv avdelinger og to stabsenheter. Fylkesmannen sitter øverst i dette hierarkiet. Direkte under Fylkesmannen er to stabsenheter – beredskap og kommunikasjonsstaben. Ledermøtet har som formål å samle ledere for de respektive avdelingene, Fylkesmannen og stabsfunksjonene, og er en arena for informasjonsutveksling mellom de ulike avdelingene og ledelsen.

På neste nivå finner vi så de ulike avdelingene, hver med sitt spesifikke sektorielle ansvarsområde, deriblant reindriftsavdelingen. Reindriftsavdelingen ble opprettet i 2014 i forbindelse med at fylkesmannen overtok det regionale forvaltningsansvaret for reindriften. Reindriftsavdelingen har to seksjoner. Seksjon øst (tidligere områdekontor for Øst-Finnmark) og Seksjon vest (tidligere områdekontor for Vest-Finnmark). Seksjonene er lokalisert i Karasjok og Kautokeino.



Figur 1 Organisasjonskart for Fylkesmannen i Finnmark

2.2 Statlig forvaltning av reindriften

I denne delen vil jeg beskrive praksisen som ble overført til fylkesmannsembetet. Først vil jeg gi en beskrivelse av den helhetlige statlige forvaltningen av reindriften. Deretter blir selve praksisen med områdestyrene beskrevet.

2.2.1 Statlig forvaltning av den samiske reindriften

Reindriftsloven er, ved siden av reindriftsavtalen, det viktigste virkemiddelet for å nå reindriftpolitiske mål. Den skal også sikre en hensiktsmessig organisering og forvaltning av næringen. Reindriftsavtalen er årlige forhandlinger mellom reindriftenes næringsorganisasjon Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) og LMD om økonomiske virkemidler for reindriftnæringen.

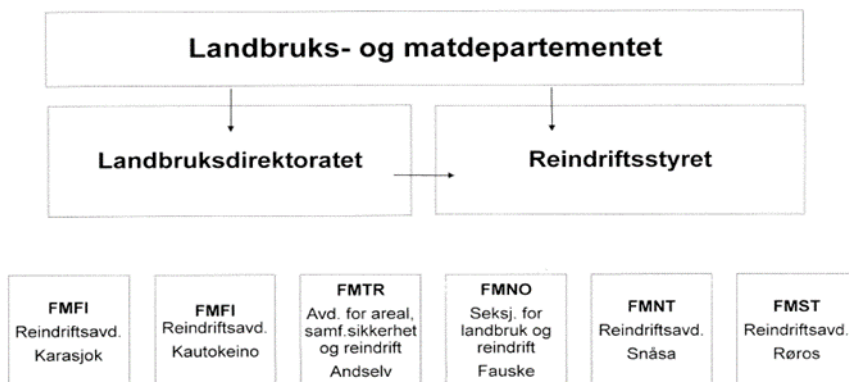
LMD har det overordnede faglige ansvaret for den offentlige forvaltningen av reindriften.

Forvaltningsansvaret for reindriften i landet ligger hos Landbruksdirektoratet.

Landbruksdirektoratets reindriftsavdeling er lokalisert i Alta og ledes av en fagdirektør (tidligere reindriftsjef). Landbruksdirektoratet skal bidra til at målene i reindriftpolitikken nås, samt legge til rette for en effektiv gjennomføring av reindriftpolitikken. Reindriftsstyret, som oppnevnes av LMD og Sametinget, skal være faglig rådgiver i forvaltningen av reindriftnæringen og i arbeidet med reinforskning og veiledning. Videre skal Reindriftsstyret utføre de oppgaver som er gitt i eller med hjemmel i Lov om reindrift. Landbruksdirektoratet

er sekretariat for Reindrifststyret.² Reindrifststyret og landbruksdirektoratet er klageinstans for saker som blir behandlet av den regionale reindrifstforvaltningen (Fylkesmannen). De seks områdekontorene som tidligere var underlagt Reindrifstforvaltningen er i dag organisert under fylkesmannsembetene.

Reindrifstens styrings- og forvaltningsorganer



Figur 2 Organiseringsen av den statlige reindrifstforvaltningen

2.2.2 Områdestyrenes oppgaver

Områdestyrene ble etablert i 1979 ved ikrafttredelsen av lov om reindrifst av 9. juni 1978 nr. 49 og har siden vært en del av den offentlige forvaltningen av reindrifsten. Områdestyrene var kollegiale styringsorganer og hadde fem eller syv medlemmer med personlige varamedlemmer. Fylkestinget oppnevnte tre, eventuelt fire medlemmer med varamedlemmer og Sametinget oppnevnte to, eventuelt tre medlemmer med varamedlemmer. (Prop. 89 L (2012–2013))

Kollegiale organ gjør felles vedtak som et kollegium og ikke som i hierarkiske organ, der lederen tar den endelige avgjørelsen (St.meld. nr. 19 (2008–2009)). Slike organ har hatt en betydelig rolle i statsforvaltningen og hensikten har vært å blant annet å supplere sentralforvaltningen med kompetanse, legitimere avgjørelser gjennom partsdeltaking (DIFI rapport 2008:10). Opprettelsen av områdestyrene var nettopp å sikre kompetansen og legitimiteten som reindrifstens representasjon innebærer. Områdestyrene skulle være faglige rådgivere og premissleverandører overfor offentlig forvaltning og andre i saker som angikk reindrifsten i vedkommende område. Områdestyrene rapporterte om sin virksomhet til Reindrifststyret.

² Reindrifst. Konsekvensutredninger etter plan og bygningsloven

Det ble etablert seks områdestyrer, ett områdestyre for hvert reinbeiteområde. Disse er Øst-Finnmark, Vest-Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark reinbeiteområder. I hvert område var det et områdekontor, og lederen for dette kontoret, reindriftsagronomen, skulle være sekretær for områdestyret.

Områdestyrenes oppgaver var fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 5. januar 2009 i *Instruks vedørende områdestyrenes oppnevning og virksomhet* og var i hovedsak oppgaver gitt i eller med hjemmel i reindrifftsloven. Områdestyrene som offentlig forvaltningsorgan skulle bidra til oppnåelse av de overordnede mål for reindriftspolitikken fastsatt i §1 i lov om reindrift. En del av oppgavene var knyttet til kontroll om at vilkårene i reindrifftsloven var oppfylt og instruksens § 9 andre ledd sier *kontrollere at vilkårene for etablering av ny siidaandel³ er oppfylt jf. Reindrifftsloven §11 femte ledd*. Men de hadde også avgjørelsesmyndighet i enkelte situasjoner og instruksens §9 tjuelfjerde punkt lyder slik *avgjøre om tvangstiltak skal iverksettes, jf. Reindrifftsloven §79 første ledd.....*

Områdestyrene hadde også oppgaver knyttet til reindrifftsavtalen, og var i tillegg statlig sektormyndighet i forhold til plan- og bygningslovens planbestemmelser, og var dermed innsigelsesmyndighet i saker etter plan- og bygningsloven. De som har fått innsigelsesmyndighet kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan og det innebærer at myndigheten til å treffe det endelige og rettslig bindende planvedtaket overføres fra kommunen til departementet.

Områdestyrene ble avviklet og opphevet med at lov om reindrift ble endret med virkning fra 1.1.2014, og samtidig ble områdekontorene organisatorisk underlagt fylkesmennene. Fylkesmennene fikk dermed ansvaret, rollen og oppgavene som områdestyrene hadde.

3 Teoretisk grunnlag

3.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg presentere et teoretiske rammeverket, som skal bidra til en forståelse om forhold som hadde betydning for hvilket utfall omorganiseringen av reindrifftsforvaltningen fikk. Det teoretiske rammeverket er hentet fra organisasjonslitteraturen

³ Siidaandel eller driftsenhet har rett til å drive med reindrift ihht. lov om reindrift

og i den sammenheng blir organisasjoner definert som *et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål* (Jacobsen og Thorsvik 2015:18). Organisasjonsteorien hjelper oss å forstå hva som skjer i organisasjoner og hvordan ulike organisasjoner fungerer. Når man skal drøfte omorganiseringsprosesser slik jeg skal gjøre i denne undersøkelsen, er det viktig å forstå konteksten endringen skal skje innenfor, fordi den er med på å styre adferden.

De utvalgte teoriene er det instrumentelle perspektivet og det ny-institusjonelle perspektivet herunder oversettelsesteorien og skal bidra til å belyse både bakgrunnen for endringen så vel som, de ulike kjennetegnene til hvordan fylkesmannen implementerte reindriften i sitt eget embete. Forventninger til funn som jeg definerer på forhånd, vil utfra de ulike perspektivene, danne grunnlaget for undersøkelsen som jeg skal gjennomføre.

3.2 Det instrumentelle perspektivet

Den grunnleggende ideen i dette perspektivet er at organisasjoner oppfattes som redskaper eller instrumenter for å oppnå visse mål. Det kommer til uttrykk ved at organisasjoner gjennom bevisste valg utformer formelle strukturer og prosedyrer, for best mulig kunne realisere mål. (Christensen mfl. 2015). Dette perspektivet blir også kalt for det rasjonelle perspektivet. Uttrykket rasjonell i denne sammenheng kan forstås som en serie handlinger som er organisert på en slik måte at det fører til at forhåndsbestemte mål oppnås på en mest mulig effektiv måte. (Scott og Davis 2007). Dette gir klare føringer for adferden til ansatte både når det gjelder hvem som tar beslutninger og hva som ligger til grunn for beslutningene. Beslutningsprosessene bygger på en formålsrasjonalitet hvor man har kunnskaper om alternative handlemåter, årsaker og virkning, om sammenhenger og utfall, og konsekvenser og effekter av ulike alternativer (Christensen m.fl. 2015).

Det er en grunnleggende sterk tro på at man kan forutse utfordringer og problemer, og på rasjonelt vis skal kunne vurdere alternative løsninger og velge den løsning som maksimerer måloppnåelse. Det viktigste redskapet for dette er å ha en planmessig organisasjonsutforming. Utfra dette må man velge den organisasjonsformen som på mest effektiv måte oppfyller de til enhver tid gjeldende mål (Røvik 1998). Organisasjoner ses som enhetlige og der det legges vekt på mål og at man har gode kunnskaper om sammenhenger mellom mål og midler, hvilke handlingsalternativer som er hensiktsmessige og om hvordan resultatet av handlingene bidrar til å oppnå de resultater man ønsker (Christensen m.fl. 2015).

I virkeligheten er organisasjonene, og særlig de store offentlige organisasjonene komplekse og målene er ofte vage, inkonsistente og ustabile. Fylkesmannsembetet er en sammensatt organisasjon som skal gjennomføre nasjonale politiske visjoner og samtidig påse at lokale forhold i regionen blir ivaretatt, noe som kan tilsi at oppgavene som skal løses er komplekse og aktivitetene som skal gjennomføres kan være vanskelig å operasjonalisere. Dette innebærer at på grunn av begrensede ressurser vil det være vanskelig å ha full innsikt over alle målsettingene og handlingsalternativene. Det oppstår begrenset rasjonalitet og organisasjoner vil da forsøke å finne tilfredsstillende grad av måloppnåing – satisfisering i stedet for maksimering. (Christensen m.fl. 2015).

I et instrumentelt perspektiv blir styring sett på som å bruke spesifikke virkemidler for å treffe og iverksette kollektive beslutninger. Det offentlige apparatet organiseres eller struktureres på en slik måte at lederskapet sitter med de sterkeste formelle styringsmidlene og ivaretar samordning av organisasjonsenheter og organisasjonsmedlemmer som har spesialiserte roller og funksjoner. På grunn av begrenset rasjonalitet vil ikke ledelsen ha kapasitet til å styre alle deler av en prosess, men lederskapet kan til dels styre adferden på forhånd gjennom å regulere adferd med formelle rammer, men også styre i etterkant gjennom ulike formelt organiserte kontrollmekanismer. Ledelse sammenfaller i høy grad med styring. Lederskapet utøves av aktører i hierarkisk høyere posisjoner, og disse bruker formelle organisasjonsstrukturer for å fremme organisasjonens mål. (Christensen m.fl. 2015).

En instrumentell tilnærming innebærer at man har fullstendige kunnskaper om ulike organisasjonsoppskrifter, hvordan de fungerer og hvilke effekter de har. Nye organisasjonsoppskrifter betraktes derfor som ferdigutviklede som raskt kan «installeres», uten noe særlig intern bearbeiding og tilpasning. De installeres og iverksettes i form av nye strukturer, prosesser og rutiner, og får styrende virkning på aktivitetene i organisasjonen. (Røvik 1998). En slik forestilling forutsetter at organisasjonen har rasjonelt orienterte ledere som kritisk vurderer hva man har bruk for til enhver tid og er opptatt av å skaffe seg grundig kunnskap om ideer og virkningsmekanismer i organisasjoner det skal overføres fra, og at man klarer å gjenskape disse betingelsene så nøyaktig som mulig i egen organisasjon (Røvik 2014).

Basert på det instrumentelle perspektivet forventer jeg at *bakgrunnen* for omorganiseringen er at ledelsen har sett behovet for endring og det også er de som har initiert dette. Den organisatoriske strukturen som vil være det viktigste redskapet for å løse problemet som har oppstått. I tillegg forventer jeg at det er foretatt en kartlegging og flere alternativer for organisering av reindriften ble vurdert, før den nevnte organiseringen ble valgt. Jeg forventer også at det er formulert klare og entydige mål for omorganiseringen.

En siste forventning er at det skal gjennomføres en evaluering av omorganiseringen.

Når det gjelder hvordan omstillingsprosessen *forløper* forventer jeg at implementeringen skjer raskt og uproblematisk etter oppsatt plan, og at det er ledelsen som leder innføringen.

Ledelsen vil forsøke å planlegge omorganiseringsprosessen i detalj ut fra klare og entydige mål, og vil være opptatt av dialog og samarbeid. Videre forventer jeg at det skjer forhandlinger og kompromisser mellom aktører, og mellom motstridende mål og interesser. Organiseringen vil være preget av forhåndsdefinert formell organisasjonsstruktur, der de formelle rollene og posisjonene til organisasjonsmedlemmene er beskrevet, og arbeidsoppgavene er definert ved hjelp av rutiner for hvem som skal utføre oppgavene og hvordan de skal utføres (Christensen mfl. 2015).

3.3 Det ny-institusjonelle perspektivet

I dette perspektivet står forholdet mellom organisasjonen og dens omgivelser sentralt. Det vil si at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de til enhver tid bør være utformet (Christensen m.fl. 2015).

Institusjonalisering skjer gjennom prosesser som fører til at en organisasjon er organisert på en slik måte at den fremstår som et regelliknende faktum, noe som tas for gitt som en effektiv og tidsriktig (Røvik 1998). Organisasjoner legitimitet avhenger av hvorvidt de er i stand til å bygge inn de enhver tid gjeldende regler for organisering (Parsons 1956; Meyer og Rowan 1977). De sosialt skapte normene kalles for myter, men kan også betraktes som moter. Det innebærer at de er inkonsistente og ustabile. Organisasjoner har dermed hele tiden press på seg til å endre seg ved å innrette seg etter de oppskrifter som til enhver tid fremstår som riktige. (Christensen mfl. 2015). Noen av de framtrede kravene i samtiden er at offentlige organisasjoner skal ha kortere og mer effektive styringslinjer (fra ledelse til styring), og samtidig ha flatere struktur (avbyråkratisering) (Røvik 2014). I tillegg er det forventninger om at ressursene utnyttes på en effektiv måte, noe som innebærer god samordning og mindre spill av tid og ressurser («lean» tankegang) (Christensen m.fl. 2015). Disse oppskriftene ses på

som symboler sett fra det ny-institusjonelle, og fremstår som noe mer enn endring i den formelle strukturen. Det kan tenkes at organisasjoner formulere mål og lager opplegg for styring, koordinering og kontroll som ikke har noen praktisk betydning for arbeidet som blir gjort. Formålet er kun å signalisere til omgivelsen at man tar hensyn til hvordan ting bør gjøres. (Jacobsen og Thorsvik 2015). De vil dermed opparbeide legitimitet siden de fremstår som effektive og fornuftige (Røvik 1998).

Det ny-institusjonelle perspektivet har en forestilling om at formelle organisasjoner er like og har dermed samme type problemer. I dette perspektivet presenterer oppskriftene, i tillegg til løsninger, ofte tidstypiske problemdefinisjoner, som organisasjoner oppfatter som beskrivelser av sine egne problemer. Organisasjoner opplever omtrent samtidig at de har samme type problemer og de forsøker å løse disse med den samme oppskriften. (Røvik 1998). Motivasjonen for at de samme oppskriftene velges synes å være at organisasjoner vil bli assosiert med autoritative instanser som en moderne og fremgangsrik bedrift som har lyktes å definere noe som er nytt og kan ses på som noe som tilhører fremtiden (Czarniawska og Sevon 1996).

Det kan være flere grunner til at organisasjoner adopterer organisasjonsoppskrifter. For det første kan det skje en tvangsmessig adoptering. Det betyr at organisasjoner pålegges gjennom lov og forskrifter å innføre bestemte oppskrifter. For det andre kan oppskrifter adopteres fordi de tilbyr en forenklet standardbeskrivelse av hva som feiler moderne organisasjoner. For det tredje kan oppskrifter adopteres for å prøve å etterligne andre som man oppfatter har suksess og anseelse. (Røvik 1998, Røvik 2014).

I tillegg kan det tenkes at de også gjør det for å utvikle eller bevare sin identitet. Organisatorisk identitet blir definert som særegne, iboende og varige egenskaper ved en virksomhet (Kvåle og Wæraas 2006). Det å adoptere tidsriktige oppskrifter kan dermed signalisere en ønsket identitet. En sentral del av identitetsutviklingen i dag er å formidle attraktive egenskaper som gir aksept og anerkjennelse i omgivelsene. Dette knyttes også til legitimitet. (Kvåle og Wæraas 2006). En omorganisering av reindriftsforvaltningen kan på den måten ses på som et ledd i identitetsutviklingen for å snu den negative omtalen av reindriftsforvaltningen (NIBR rapport 2011).

Det antas i dette perspektivet at oppskrifter blir tatt i bruk, selv om de er for vage og enkle til å kunne løse de komplekse utfordringene en organisasjon har og det oppstår frikobling. Med frikobling mener man at organisasjoner adopterer ny oppskrifter men holder dem adskilt fra de aktivitetene som er av stor betydning for organisasjoners evne til å produsere vedtak på en effektiv måte (Røvik 1998). Oppskriftene blir dermed noe som ligger på overflaten i organisasjonen, som et utstillingsvindu som skal overbevise omgivelsene (Christensen m.fl. 2015), eller som organisatorisk hykleri, det betyr at man kan snakke på en måte, bestemmer seg for en annen og handler i en tredje (Brunsson 1989).

Årsaken til at organisasjoner velger å gjøre det på den måten er at de på den ene siden skal være effektive og på den andre siden fremstå som moderne og tidsriktige. Effektivitet til sier at man bør holde fast ved godt innarbeidete og erfaringsbaserte løsninger. (Meyer og Rowan 1977, DiMaggio og Powell 1991 og Brunsson 1989).

For at ledelsen skal oppfattes å være moderne og forandringsorienterte, så må de akseptere og formidle mytene og motene til enhver tid. Ledelse kan også forstås som mer aktiv med at de bevisst forsøker å holde ideer og praksis adskilt. Ledelsen kan altså understreke visjoner og ideer med symbolske midler, noe som kan inspirere innad og gi en retning og profil utad (Christensen m.fl. 2015, Brunsson 1989)

Utfra det ny-institusjonelle perspektivet forventer jeg at det var press fra omgivelsene som var *bakgrunnen* for at LMD valgte å omorganisere reindriftsforvaltningen. Dette for å søke å få legitimitet fra omgivelsene og fremstå som moderne, og tidsriktig organisasjon (Christensen m.fl. 2015). Det forventes videre at omorganiseringen en del av identitetsutviklingen der reindriftsforvaltningen blir organisert på lik linje med landbruksforvaltningen, denne symboliseringen har til hensikt å styrke legitimiteten. Oppskrifter på det som i samtiden fremstår som god organisering legger viktige føringer for de valg som fattes med hensyn til formell struktur. Organisasjonen vil designes og redesignes etter dette.

Når det gjelder *implementeringen* av omorganiseringen vil forventninger til funn være at aktiviteter velges ut fra hvordan disse blir oppfattet utad og brukes som symboler i så henseende. Ledelsen står får pratingen og trekker gjerne frem de symbolske effektene av aktivitetene, men internt er de ikke er særlig pådrivere på for å få omorganiseringen på plass,

og tar heller ikke initiativ for å få resultater av endringsprosessen. For å bevare legitimitet er det viktig å gi et bilde utad av at organisasjonen har moderne og tidsriktige løsninger.

3.4 Oversettelsesteori

Skandinavisk ny-institusjonell er en retning som er utviklet med utgangspunkt i det ny-institusjonelle perspektivet, men er opptatt av og behandler endring på en ny måte. Den fortsetter å følge den ny-institusjonelle teorien men har fokusert mer på temaet endringer. (Røvik 2014). Den grunnleggende tankegangen her er at siden oppskrifter er ikke er fysiske gjenstander så kan og vil disse bli oversatt og omformet når de spres og reiser i nye organisasjoner (Røvik 1998).

Røvik mener at det finnes to teoretiske innfallsvinkler innenfor denne tradisjonen. I den første delen plasserer han den moderne klassiske institusjonalisme. Tradisjonen inspirert av bl.a. Selznicks historiske institusjonalisme og innsikten om at organisasjoner gradvis utvikles til distinkte institusjoner der medlemmenes tenkning og handlinger tar retning av lokale og historisk betingede regler (Selznick 1957). I den andre teoretiske retningen plasserer han den translasjonsteoretiske tilnærmingen, som handler om hva organisasjoner gjør med populære organisasjonsideer. Utgangspunktet her er at det skjer noe med organisasjonsideer når de spres og overføres, og at de kan bearbeides og tilpasses, og over tid nedfelles i praksisplanet i adopterende organisasjon (Røvik 2014).

Det finnes flere forklaringer til at organisasjonsoppskrifter blir oversatt. Det kan være basert på bevisste rasjonelle handlinger med formål om å lage best mulig lokal versjon for å øke effektivitet og oppnå bedre resultater. Tilpasning kan skje for å unngå at det utfordrer bestemte interesser i organisasjonen. Oversettelse kan i tillegg være motiver av uuttalte hensyn til å oppnå symbolske og/eller statusmessige virkninger. For eksempel være et ledd i utviklingen av egen identitet (Røvik 1998). I mange tilfeller oversettes ideer uten bevisst hensikt eller vilje, og kan for eksempel være at en ny leder har erfaringer og kunnskap fra andre organisasjoner som vedkommende ubevisst viderefører i den nye organisasjonen og dermed skjer det en uintendert oversettelse (Røvik 1998).

Sentrale begrep i translasjonsteoretisk perspektiv er dekontekstualisering, som betyr at en praksis oversettes til ide, og kontekstualisering som betyr at en ide oversettes til praksis.

Problemstillingen for denne oppgaven er hvordan arbeidsoppgavene blir integrert i fylkesmannsembetet og dermed er teorien rundt kontekstualisering mest relevant.

Kontekstualisering betyr at ideer som i varierende grad er representasjoner av praksiser fra bestemte kontekster forsøker introdusert i en ny organisatorisk kontekst (Røvik 2014). En idé som skal innføres møter en kontekst som består av fysiske og formell struktur og kultur. Spørsmålet er da i hvilken grad og hvordan ideen kommer til å prege eller bli preget av den konteksten den kommer inn i.

Når de nye oppgavene som omhandler reindriften, skal innføres i en organisasjon som fylkesmannsembetet så vil aktørene i organisasjonen aktivt bearbeide og omforme oppgavene. Som følge av de så vil de nye ideene (oppgavene) tilføres nye energi. Oppgavene blir tilpasset lokale behov og vil bli tatt i bruk «stykkevis og delt (Røvik 1998).

Forestillingen i den rasjonelle implementeringsprosessen er at nye ideer eller oppskrifter kommer inn, oversettes og tolkes av ledelsen. Empiriske undersøkelser viser derimot i moderne organisasjoner er det vanskeligere for ledelsen å ha kontroll og oversikt over hva de ansatte deltar på og hvilke ideer de er begeistret for. I flere undersøkelser så har man observert at det finnes eksterne utviklingsarenaer der det utveksles ideer til både oversetting og implementering av nye organisasjonsoppskrifter. Konferanser, kurs studier er typiske arenaer hvor dette foregår. Selv om de som deltar ofte mangler formell beslutningsmyndighet i forhold til de organisasjonene som de representerer, kan de allikevel være aktive pådrivere for å innføre nye ideer i organisasjonene. (Røvik 2014)

Ledelsens rolle vil være å sørge for at ideen forankres og at det vises hensyn og omsyn til lokale handlingsregler og sedvaner. Både ideene og prosessen må tilpasses det lokalt akseptable der oversetterne må opptre som veiledere og ikke kommandører (Brunsson og Olsen 1990). Med andre ord må ledelsen være gode oversettere. Det er ifølge Røvik flere kjennetegn på hvilke egenskaper en god oversetter har. En god oversetter skal i tillegg til å ha *kunnskap* om ideen også ha kunnskaper om konteksten det skal oversettes fra og til. Oversetteren må ha *evne til* å språk sette ideer og *mot* til å trekke fra og legge til med hensyn til hva som er til beste for organisasjonen. Ideer som spres trenger lang tid fra en ide er innført til den er materialisert og fått substansielle effekter i praksisfeltet, det betyr at man må ha *tålmodighet*. Den fjerde egenskapen er å ha *styrke* til å møte motstand og konflikter, som oppstår som følge av det nye utfordrer etablerte praksiser. (Røvik 2014).

Institusjonaliserte organisasjoners sterke styring av sedvane, rutiner og regler for hva som er rett og galt, viktig og uviktig, innbyr ikke til raske forandringer. I motsetning til den instrumentelle ovenfra-og-ned strategien, vil endringer i institusjonaliserte organisasjoner skje ved en nedenfra-og-opp prosess.

Før nye ideer tas inn i organisasjonen må de ifølge Røvik (2014) gjøres gjenkjennbar i den lokale teksten. Det betyr at det må gis lokal identitet og lokal tidsmarkering.

I tillegg må man ha spesifikke oversettelses- og omformingsregler som sier noe om hva som skjer med innholdet i ideene når de oversettes. Det omhandler hvor mange frihetsgrader oversetteren har og hvor mange frihetsgrader de faktisk tar (Røvik 2014).

Basert på innsikter fra klassisk translasjonsteori har man definert fire grunnleggende oversettelsesregler og som hver representerer ulike grader av omforming av det som søkes overført (Røvik 2014).

3.4.1 Kopiering

Kopiering betyr i denne sammenheng å hente ut en praksis fra en kontekst og gi den en idemessig representasjon og så sette den inn i en ny organisatorisk kontekst på en slik måte at praksisen gjenskapes (Røvik 2014). Det kan oppsummeres med at jo lettere det er å lage en god idemessig representasjon av praksisen, desto større er muligheten for å kunne kopiere den i betydningen å gjenskape praksisen i en ny organisatorisk kontekst (Røvik 2014). Generelt gjelder det jo mer like organisasjoner det skal overføres mellom og videre om verktøyet som skal anvendes i utførelsen av de samme funksjonene/arbeidsoppgavene i den adopterende som i den avgivende organisasjonen, desto større er sjansen for å lykkes med kopieringen. Siden praksisen som skal overføres til fylkesmannen i Finnmark er nedfelt i lover og forskrifter så kan det tenkes at det er lite rom for skjønn i saksbehandlingen praksisen blir dermed kopiert.

3.4.2 Addering og fratrekking

Addering betyr at det til den idemessige presentasjonen legges til noen elementer når den skal oversettes og overføres til ny organisasjonskontekst. Det vil si at informasjonen som er implisitt, uttalt og utydelig i originalen blir gjort tydelig og eksplisitt i den oversatte versjonen. Det kan også bety at man i oversettelsen forsterker meninger eller elementer. (Røvik 2014).

Fratrekking betyr det motsatte, nemlig at man trekker i fra noen elementer fra den idemessige representasjonen når den skal oversettes og overføres til en ny organisasjonskontekst. I det ligger at man demper ned og/eller gjør spesifikke uttrykk og meningsbærende i en versjon i en kontekst eller gjør det mer generell. Saken kan være å unngå for mange detaljer. (Røvik 2014)

Her kan det tenkes at fylkesmannsembetet vil trekke ut de elementer av områdestyrenes praksis som ikke passer med egne praksiser, for så å legge til andre mer passende ideer i stedet for det man tok bort. Fratrekking og addering av nye ideer kan gjøres bevisst eller ubevisst (Røvik 2014). Det kan tenkes at fylkesmannen er usikre på den praksisen som områdekantorene har hatt. Det kan også være usikkerhet rundt det om de vil passe inn i egne organisasjoners institusjonelle verdier, normer og praksiser. Kanskje må addering/fratrekking gjøres fordi det forventes å gi færrest reelle organisatoriske endringer og/eller minst støy?

3.4.3 Omvandling

Praksiser og/eller ideer kan også endres så mye både i form og innhold at den lokale varianten som utvikles fremstår som en lokal innovasjon og ikke lenger er en representasjon av en bestemt ekstern praksis/ide. En slik omfattende transformasjon skjer for eksempel fordi man ikke klarer å etablere en idemessig representasjon av den komplekse, lite språksatte og innvevde praksisen. Det samme gjelder hvis en praksis er omformbar så kan den bli gjenstand for radikal transformasjon. Organisasjoner kan ha intensjoner om at de ikke skal kopiere andres praksiser eller ideer men heller la seg inspirere av flere praksiser slik at det fremstår som lokal praksis. (Røvik 2014).

Ideer som søkes overført og innført i organisasjoner basert på denne teorien blir gjenstand for oversettelse og omvandling. Hvis man ser problemstillingen utfra oversettelsesperspektivet så forventer jeg at for at endringen skjer på bakgrunn av at man har behov for å styrke reindriftsforvaltningens omdømme og identitet. Her kan man tenke seg at fylkesmannen ser behovet for å endre på praksisen i noen områder da det har vist seg at tidligere praksis har ført til at reindriftsforvaltningens omdømme er svekket.

En god oversetter skal i tillegg til å ha kunnskap om ideen også ha kunnskaper om konteksten det skal oversettes fra og til. Oversetteren må ha evne til å språk sette ideer og mot til å trekke fra og legge til med hensyn til hva som er til beste for organisasjonen. Ideer som spres trenger

lang tid fra en ide er innført til den er materialisert og fått substansielle effekter i praksisfeltet, det betyr at man må ha tålmodighet. Den fjerde egenskapen er å ha styrke til å møte motstand og konflikter, som oppstår som følge av det nye utfordrer etablerte praksiser. (Røvik 2014).

Man kan si at arbeidsoppgavene som ble overført til fylkesmannsembetet er en praksis. Røvik (2014) sier i den forbindelse at når en praksis skal omgjøres til noe abstrakt kunnskap som lar seg benytte i andre kontekster oppstår det flere utfordringer som potensielt kan være til hinder for suksess (Røvik 2014). Dette avhenger både av i hvilken grad praksisen er språkliggjort, men også hvilken translatørkompetanse utbringeren har.

På bakgrunn av dette forventer jeg at fylkesmannen tar seg tid til å få kunnskaper om hvordan praksisen har vært ved områdekontorene og områdestyret, og sørger for å få oversikt over eksisterende rutiner og prosedyrer. Deretter gjør han tilpasninger og at praksisen inkluderes i fylkesmannens strukturer, prosedyrer og rutiner. Ved innføringen har man vurdert hvilke oversettelsesregler som passer til de lokale forholdene. Siden praksisen i stor grad er nedfelt i lov og forskrifter så er det stor sannsynlighet for at praksisen blir kopiert

4 Metode

4.1 Innledning

Metode er en måte å gå fram på for å samle inn informasjon eller data som kan gi oss svar (Jacobsen 2015). Problemstillingen eller forskningsspørsmålet vil dermed være avgjørende for hvilken undersøkelsesopplegg man velger (Jacobsen 2015).

Målet med denne undersøkelsen er få svar på hva bakgrunnen for at forvaltningen av reindriften ble flyttet til fylkesmennene og hvordan dette ble implementert og integrert i fylkesmannsembetet. I dette kapitlet vil jeg gi en begrunnelse for valg av forskningsdesign og metode som er benyttet i besvarelsen av problemstillingen. Valg av informanter og innhenting av data beskrives, samt hvordan datamaterialet er analysert. Videre sier jeg noe om reliabilitet og validitet i forhold til data som er samlet inn.

4.2 Valg av forskningsdesign og metode

Problemstillingen er forklarende, da den legger opp til beskrivelse av noe som allerede har skjedd, men siden den skal bidra til mer klarhet og kunnskap om et fenomen, så kan den også

sies å være delvis eksplorerende (Jacobsen 2015). Jeg er interessert i å få detaljert beskrivelse av prosessen og de ansattes subjektive fortolkninger og erfaringer vil gi en nyansert bilde av virkeligheten. Dette tilsier at jeg har behov for å gjøre dybdeundersøkelser for å besvare problemstillingen og dermed vil kvalitativ metode være best egnet som metode for datainnsamlingen (Jacobsen 2015). Prosessen uttrykkes primært i rapporter og avtaler utarbeidet i denne forbindelsen. Analysen planlegges basert på dokumentanalyse og intervjuer og ikke på observasjon i praksis.

Jeg skal undersøke en organisasjon og det betyr at min studie er en case-studie. Case er i denne sammenhengen definert som intensive studier av en eller noen få enheter (Andersen 2013). Med en slik tilnærming vil jeg få detaljert informasjon den spesielle enheten og sammen med dokumentene og intervjumaterialet vil det bidra til at jeg får dyp og nyansert informasjon om hvordan fylkesmannen har integrert de nye arbeidsoppgavene i sin organisasjon (Jacobsen 2015).

Fylkesmannsembetet er en helhetlig og samordnet statlig organ har et bredt spekter av formål og har ulike funksjoner. Forvaltningen av reindriften ved fylkesmannsembetet er ulik de andre avdelingene ved fylkesmannens kontor. Dermed ble det naturlig for meg å velge kun denne avdelingen som case. Avdelingen har som sagt to seksjoner, og det er foretatt intervjuer av ansatte kun i en av seksjonene. Dette valget ble gjort da det ble nødvendig å begrense oppgave med tanke på oppgavens omfang. Jeg kunne da bruke tid til å gå i dybden og informasjon om fenomenet, slik det er tolket og forstått akkurat i denne enheten.

Innenfor kvalitativ metode skal jeg i tillegg til å analysere rapportene også gjennomføre enkeltintervjuer, en intervjuform som egner seg godt for å få en dypere forståelse av problemstillingen

4.3 Datagrunnlaget

Datagrunnlaget i denne studien består hovedsakelig av dokumenter og informasjon samlet gjennom intervjuer. Dokumentene fra omstillingsprosessen beskriver hvilke tiltak som ble planlagt og gjennomført i løpet av omorganiseringen og frem til fylkesmannen overtok ansvaret for reindriftsforvaltningen, rapportene fra evalueringene som var gjennomført i forkant, lov om reindrift, stortingsproposisjoner, styringsdokumenter, interne dokumenter fra fylkesmannen.

Data fra de individuelle intervjuene brukes til å få dybdeinformasjon om prosessen og dermed få et innblikk i hvordan de ansatte opplevde dette. Dette mener jeg vil berike undersøkelsen. Denne datainnsamlingsmetoden kjennetegnes ved at man høy grad av fleksibilitet men ulempen er at den er vanskelig å generalisere.

Intervjuguiden ble laget som et hjelpemiddel for å sikre at viktige temaer berøres i løpet av intervjuet. Jeg utarbeidet ett middels strukturert intervjuguide. Respondenten fikk besvare spørsmålet med egne ord, samtidig som jeg kunne få informasjon om de temaene som var fastlagt på forhånd. Data som ble samlet inn var i form av ord, setninger og fortellinger. Alle spørsmålene var i utgangspunktet ikke like relevant for alle og dermed kunne de ikke svare like detaljert på alle spørsmålene. Se vedlegg 2. Spørsmålene i intervjuguiden ble strukturert rundt min problemstilling. Informantene var personer som på grunn av sin stilling har god kjennskap til omorganiseringen av reindriftsforvaltningen, som gjorde at det ble naturlig å intervju dem. Flere av informantene har jobbet ved organisasjonen både før og etter omorganiseringen og dermed hadde de god kjennskap til omleggingen av reindriftsforvaltningen.

I forkant av intervjuene ble det sendt forespørsel om intervju. Se vedlegg 1. Der ble formålet med undersøkelsen beskrevet. Forespørselen ble sendt til fylkesmannen i Finnmark, avdelingsdirektør ved avdeling reindrift ved fylkesmannskontoret, samt seksjonskontorene i Kautokeino og Karasjok. Utvalget skulle etter planen bestå av 8 respondenter og på alle nivåer ved fylkesmannsembetet. Jeg fikk positiv respons fra 4 respondenter og utvalget ble da bestående av respondenter fra det ene seksjonskontoret ved reindriftsavdelingen.

Før selve intervjuet forsikret jeg informantene om at jeg ikke ville bruke data til noe annet enn analyse av min problemstilling og siden det er få ansatte ved denne avdelingen så ble de informert om at identiteten til informantene kunne gjenkjennes i undersøkelsen. Jeg informerte også om at jeg har søkt og fått tillatelse til gjennomføring av undersøkelsen fra personvernombudet, som har bedt meg om å slette all datagrunnlag etter at jeg er ferdig med masteroppgaven. Det vil jeg selvsagt gjøre.

Selve intervjuet startet med at problemstillingen og emnet ble presentert. Intervjuet av en respondent ble gjennomført via telefon, mens de andre foregikk ansikt til ansikt. 3 av intervjuene ble gjennomført på nordsamisk, mens en foregikk på norsk.

Selv om respondentene hadde fått intervjuguiden på forhånd så hadde allikevel åpen samtale og snakket om temaer slik det falt naturlig. Det ble tatt lydopptak av alle intervjuene, etter samtykke fra respondentene. Dette gjorde at jeg bedre kunne konsentrere meg om svarene til respondentene og samtalen gikk smidig. Jeg opplevde at alle respondentene ga meg nyttig informasjon. Intervjuene tok cirka en time, og ble gjennomført i oktober 2017. Jeg transkriberte alle intervjuene samme dag eller dagen etter som de ble gjennomført. Intervjuene er anonymisert og kan derfor ikke knyttes til noen respondent.

4.4 Gyldighet og pålitelighet

Empirien som blir samlet inn i forbindelse med undersøkelsen skal være gyldig og relevant (valid) og den skal være pålitelig og troverdig (reliabel) (Jacobsen 2015). Nedenfor vil jeg gi en beskrivelse for hvordan jeg har sikret om at disse kravene oppfylles i denne undersøkelsen.

4.4.1 Gyldighet

Med gyldighet menes at undersøkelsen faktisk har bidratt til å gi svar til problemstillingen (Jacobsen 2015). Det sier noe om vi har fått svar på det vi ønsket. Det opereres med to ulike typer gyldighet, intern og ekstern. Nedenfor vil jeg redegjøre dette i forhold til mine funn.

Intern gyldighet

Intern gyldighet går på hvorvidt jeg har dekning i empirien for de konklusjonen jeg trekker (Jacobsen 2015). Det man må sikre seg at man får informasjon om det som er viktig for å besvare problemstillingen, og i den forbindelse er dokumentene og intervjuguiden være sentral.

Den middels strukturerte intervjuguiden har forhåpentligvis bidratt til at informantene hadde mulighet for å snakke om temaene slik det falt det naturlig for dem. Kontrollspørsmålene ble stilt for å forsikre meg om at vi har begge samme forståelse for informasjonen som blir gitt. Videre må det sikres at informantene som er valgt har kunnskaper om tema slik at de kan bidra til gyldighet av undersøkelsen (Jacobsen 2015). En stor del av utvalgte informanter har vært ved kontoret både før og etter omorganiseringen av forvaltningen og har dermed førstehåndsinformasjon om prosessen rundt omorganiseringen og hvordan arbeidsoppgavene har endret etter omleggingen. Noen av informantene er også ledere og dermed bidrar disse til å se på utfordringer og oppfatninger fra det ståstedet. Det som kunne være en utfordring for respondentene var at dette var informasjon som var langt tilbake i tid. Enkelte var usikre på

den nøyaktige prosessen og de sa at de var usikker på rekkefølgen i prosessen. Opplevelser og detaljer kan fremstå annerledes i dag enn for så mange år siden. Siden en stor del av datagrunnlaget baserer seg på dokumenter så vil jeg si at sammen med intervjuene så vurderer jeg totalt sett at undersøkelsens interne validitet som god.

Ekstern gyldighet

Ekstern gyldighet dreier seg om hvorvidt funnene fra undersøkelsen kan generaliseres til andre enn dem man faktisk har undersøkt (Jacobsen 2015). Omorganiseringen av reindriftsforvaltningen berørte de fem nordligste fylkesmannsembetene. Jeg har undersøkt en enhet, den nordligste og den største sett i forhold til andelen næringsutøvere i reindriften. Både ulikheter i organisering av reindriftsforvaltningen samt demografien vil gjøre at mine funn ikke kan sies å gjelde for alle fylkesmannsembetene. Jeg kan med andre ord ikke si at funnene hadde blitt lik hvis jeg hadde gjennomført samme undersøkelse hos noen av de andre fylkesmannsembetene. Mitt mål har dermed ikke vært å trekke noen mer allmenngyldige konklusjoner, men heller å gå i dybden av et case for å få en dypere kunnskap om fenomenet.

4.4.2 Pålitelighet

Med pålitelighet menes at undersøkelsen skal være til å stole på. Den må være gjennomført på en troverdig måte, for å vekke tillit (Jacobsen 2015). Pålitelighet gjelder både ved utvalg av dokumenter til dokumentanalysen, utvalget av respondenter, intervjuet, i transkriberingen og i analysen og rapportering. Dokumentene har jeg i hovedsak hentet fra departementets hjemmeside og fra dokumentavdelingen hos fylkesmannen.

Datainnsamlingen ble systematisert ved hjelp av intervjuguide for å gi klare tolkningsrammer og sikre at forskningsspørsmålene ble besvart. Den samme intervjuguiden ble benyttet for alle informantene. Det ble tatt opptak av intervjuene for sikre detaljer og for å få til en bedre dialog. Intervjuene, som ble transkribert kort tid etter, sørget for en bedre konsistens i prosessen med å tolke og sortere. Den tekniske delen av undersøkelsen vurderes dermed å være pålitelig.

5 Presentasjon av empiri og analyse

5.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg presentere resultatene fra undersøkelsen, og drøfte disse i forhold til problemstillingen. Kapittelet er strukturert i de tre fasene som problemstillingen i oppgaven

knytter seg til; bakgrunnen, implementering, integreringen. Empirien og analysen vil bli presentert i hver sin delkapittel, dette for å ha en god struktur i besvarelsen.

5.2 Bakgrunn for endring

Det er gjennomført en rekke evalueringer av den statlige forvaltningen av reindriften siden 2000 og evalueringen danner bakgrunnen for denne omorganiseringen. I det følgende vil jeg gi en kort presentasjon av evalueringene og dermed diskutere disse i forhold til forventninger ut fra det instrumentelle perspektivet og det ny-institusjonelle perspektivet. Hensikten med omorganiseringen var å få en mer oversiktlig og effektiv forvaltning av reindriften. Ved å overføre reindrift til fylkesmennene skulle man få styrket og få bredde i fagmiljøet, samtidig skulle man få bedre saksbehandlingsrutiner og samordning av ulike synspunkter og argumenter.

5.2.1 Presentasjon av empiri

Den generelle utviklingen de siste 10-20 årene har vært å effektivisere, forenkle og samordne den statlige forvaltningen. Den statlige forvaltningen av reindriften har derimot ikke vært endret siden 1979 og det har skapt en del utfordringer med tanke på å oppfylle dagens krav og forventninger til offentlige organer.

Reindriftsforvaltningen har selv initiert en evaluering og ga oppdrag til NIBR i år 2000 og gjennomføre evaluering av Reindriftsforvaltningens organisasjon og virksomhet⁴. De skulle spesielt fokusere på ledelse, styring og organisering av den statlige reindriftsforvaltning, og deretter drøfte behovet for endringer i organisering av Reindriftsforvaltningen. (NIBR prosjektrapport 2000:16)

I rapporten kommer det frem at *Reindriftsforvaltningen skal opptre enhetlig, samtidig som områdekontorene skal ha frihet til å gjøre lokal tilpasninger, og i betydelig grad styre sin egen virksomhet* (NIBR prosjektrapport 2000:16:49). Dette skaper utfordringer i forhold til styring og ledelse av forvaltningen. Andre ting som oppleves som utfordrende er oppgavefordelingen mellom de ulike nivåene i forvaltning, og på enkelte områder som for eksempel på det juridiske, er det udekket kompetansebehov.

⁴ Områdekontorene var en del av Reindriftsforvaltningen på den tiden.

Aktørene fra reindriftsnæringen har også følt behov for evaluering av reindrifftsforvaltningen. I forbindelse med reindrifftsforhandlingene for avtaleåret 1998/99 kom det krav fra Norske Reindrifftsamers Riksforbund om en *generell gjennomgang av reindrifftsloven* og noe som også ble vurdert i forbindelse med utredning av norsk samepolitikk. Dette ble fulgt opp med at det ble oppnevnt lovutvalg, som skulle gjennomgå reindrifftsloven, med sikte på endringer som gjelder styring og forvaltning av reindrifften, samt de interne forholdene i reindrifften, herunder den enkelte reineiers rettsstilling (NOU 2001:35).

Utvalget kom frem til at loven må endres på flere områder, deriblant tilpasse den slik at den bygger på reindrifftens kultur og tradisjoner. Om det som gjelder forvaltningen så har utvalget samme syn som NIBR rapporten og mener at det må foretas endringer i forvaltningsordningen. Utvalgets flertall foreslo at Landbruks- og matdepartementet fortsatt skal ha det overordnede ansvaret for reindrifftsforvaltningen. På regionalt nivå ble det foreslått *en forvaltningsmodell der fylkesreindrifftsstyret med fylkesmannen som sekretariat har forvaltningsansvaret på regionalt nivå* (NOU 2001:35:13). Som følge av dette forslaget skulle ordningen med områdestyrer avvikles og oppgavene skulle overføres til *fylkesreindrifftsstyret*. Denne ordningen ville vært på lik linje med det man har i jordbruket. Der fylkesmannen har forvaltningsansvaret, men hvor man også har et fylkeslandbruksstyre. På nasjonalt nivå ble det foreslått at forvaltningen skjer under ledelse av Reindrifftsstyret med et sentralt forvaltningsapparat – Statens reindrifftsforvaltning – som sekretariat.

Denne evalueringen førte til at reindrifftsloven ble endret i 2007 (ot.prp.nr. 25 (2006-2007)), men utvalgets forslag vedrørende forvaltning ble ikke fulgt opp i proposisjonen. Begrunnelsen for det var at det måtte først gjøres en prinsipiell avklaring med hensyn til hvilken myndighet og innflytelse Sametinget skulle ha, og i hvilke politikkområder.

I regjeringsplattformen 2009-2013 ble den statlige forvaltningen av reindrifften igjen et tema og regjeringen sa at de skal *sikre en livskraftig reindriffts næring i balanse med beiteressursene, og som medvirker til å opprettholde samisk egenart. Vi vil evaluere reindrifftsforvaltningen*⁵. Som følge av det ble det iverksatt en ny evaluering. Denne gangen handlet det om en internevaluering av den offentlige forvaltningen av reindrifften. Målet var å

⁵ Politisk plattform for Flertallsregjeringen 2009-2013

drøfte og evaluere spørsmål om blant annet rolleforståelse, forståelse av overordnede mål, samt samarbeid og dialog internt og med andre aktører.

Resultatene av denne evalueringer viste at mye fungerte, men det var utfordringer knyttet til prioritering av mål og oppfatning av måloppnåelse. Det kom også frem at det var vanskelig å få forståelse for reindriftens rettigheter i samfunnet for øvrig og at det var mangelfull kjennskap til reindriftens bruk og rettigheter til areal.

I tilknytning til den interne evalueringen i 2010 ble det gjennomført en omdømmeevaluering blant de mest sentrale etatene og aktørene, blant annet reinbeitedistrikter, NRL, fylkesmenn, kommuner, interesseorganisasjoner og Sametinget. Hensikten var å få frem inntrykk og holdninger til den offentlige forvaltningen, som eksisterer i forhold til reindrifftsforvaltninga slik den er organisert.

De fleste som deltok i undersøkelsen mente at forvaltningen er uoversiktlig og at konstruksjonen er komplisert. Mange mente at forvaltningen har god kunnskap om næringen men har ikke har tilstrekkelig avstand til næringen og får dårlig omtale når det gjelder kommunikasjon med omverden forvaltningen. For eksempel så var 43,3 % av respondentene helt eller delvis enig i at *Det er vanskelig å skille den offentlige forvaltningen av reindriften fra reindriftnæringen* (NIBR-rapport 2011:4).

Den 4. april 2011 orienterte LMD ved en pressemelding at reindrifftsforvaltningen foreslås endret ved at områdestyrene avvikles og områdekontorene overføres fylkesmannen (Stortinget 04.10.2011). 30. september 2011, altså seks måneder senere, ble forslaget sendt til høring 30.09.2011 til en rekke instanser.

I høringsnotatet ble betydningen av å få tydelig skille mellom forvaltning og næring understreket. Det ble også argumentert med at den generelle utviklingen av den statlige forvaltningen de siste 10-20 årene har vært å effektivisere, forenkle og samordne. Ved å avvikle områdestyrene ville det bidra til en betydelig forenklet saksbehandling av en rekke saker. I høringsnotatet kommer det også fram at fylkeslandbruksstyrene ble avviklet allerede i 2010 og innsigelsesmyndigheten ble på samme tidspunkt overført til fylkesmennene. Videre vil departementet *ved avvikling av områdestyrene på tilsvarende måte gi fylkesmannen innsigelsesmyndighet i saker vedrørende reindrift.*⁶

⁶Forslag til endringer i Lov om reindrift (reindrifftsloven) av 1. juli 2007 - Høring

Reinbeitedistriktene, en del kommuner i sentrale samiske områder, områdestyrene selv og NRL, var kritiske til endringen. Disse regnes som sentrale aktører i denne oppgaven. Kritikken i forbindelse med omorganiseringen av reindrifftsforvaltningen kom fra eksterne aktører og var blant annet rettet mot at de var redd for at den nye organiseringen ikke ville ha legitimitet i reindrifften eller i det samiske samfunnet, samt at nærheten til reindriffts-næringen ville bli svekket betraktelig. Videre var det frykt for at den reindriffts-faglige og den samiskspråklige kompetansen ville bli svekket ved overflytting til fylkesmannen, samt at reindrifften skulle bli tapende part i arealsaker. Selv om det var en del motstand så fremmet Landbruks- og matdepartementet forslag til endringer i lov om reindrift (reindrifftsloven) av 15. juni 2007 nr. 40. Argumentene for en slik endring var blant annet at en harmonisering av reindrifftsforvaltningen med annen forvaltning i større grad kunne ha en inkluderende effekt i forhold til reindriftssamiske problemstillinger. Forslaget innebar en avvikling av ordningen med områdestyrer og overføring av områdestyrenes oppgaver til fylkesmannsembetene.

I perioden mars 2012 til januar 2013 ble det gjennomført en rekke konsultasjoner med Sametinget, men det ble ikke oppnådd enighet om ny forvaltningsmodell. Det opprinnelige forslaget ble opprettholdt med små justeringer. Det ble i tillegg bestemt at det skal gjennomføres en evaluering etter tre år. Det var forventninger om at resultatene av denne evalueringen ville blant annet vise om endringene har virket etter hensikten, samt om det er nødvendig med ytterligere endringer (NRK Sápmi-nett 21.01.2013)

Reindrifftsforvaltningen ble omorganisert slik at de oppgavene som områdestyrene hadde ble flyttet til fylkesmannen. Den sentrale forvaltningen fikk endret navn og ble Statens reindrifftsforvaltning. Samtidig med at områdestyrene forsvant så ble det etablert reindriffts-faglige fora som skulle sikre at den reindriffts-faglige kompetansen ikke forsvant fra forvaltningen.

Lovforslaget ble vedtatt 14. juni 2013 nr. 45 om endringer i reindrifftsloven mv. (avvikling av områdestyrene) og trådte i kraft 1. januar 2014. Det ble altså foretatt en virksomhetsoverføring fra LMD til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) ved at Fylkesmannen overtok ansvaret for områdekantorene for reindrift. Myndighetsoverdragelse til fylkesmennene skjedde i form av at lov om reindrift ble endret. De konkrete endringene som ble gjort var at de seks områdestyrene ble avviklet og styrenes

oppgaver ble overført til fylkesmennene i de respektive fylkene. Samtidig skjedde det en administrativ overføring av områdekontorene til fylkesmennene. Lokalisering av områdekontorene ble ikke endret.

5.2.2 Analyse i lys av det instrumentelle perspektivet

Sett i forhold til det rasjonelle perspektivet kan det sies at det var etablert et problemforståelse med eksisterende løsninger og det har oppstått forståelse for at endringer må gjøres. En bred deltakelse av både forvaltningen og aktørene i reindriften i arbeidet med evalueringene, viser at problemforståelsen er skapt i store deler av organisasjonen, og de viktigste aktørene.

Evalueringene er i stor grad initiert av de øverste organene som har ansvaret enten for forvaltningen eller næringen og forklares i det instrumentelle perspektivet med at det er ledelsen som først ser behovet for endringer. Deretter blir det gjennomført en rekke analyser av situasjonen, og *man vurderer mulige alternativer ut fra hvilke konsekvenser som kan ventes... ..* (Christensen m.fl. 2015:36).

Den offentlige forvaltningen er ofte kompleks og skal ta både interne og eksterne hensyn, noe som ofte fører til at man ikke kan tilfredsstille alle behov samtidig. Av dette følger at organisasjoner ofte må velge det alternativet som gir god nok måloppnåelse og som ikke nødvendigvis er en optimal løsning. Dette kan man også se i denne sammenheng med at departementet uttrykker at *det er viktig med lokal reindriftsfaglig kompetanse i forvaltningen*, og det var også grunnen til at områdestyrene i sin tid ble opprettet. Men *et viktig forvaltningsprinsipp er å sikre habilitet og likebehandling i saksbehandlingen*. Dette prinsippet synes ikke å bli oppfylt da interesserepresentasjon i forvaltningen kan ha ført til at forvaltningen knyttes lettere til visse partsinteresser enn andre (Prop. 89 L (2012-2013)). En slik formålsrasjonell handling kan forklares med det instrumentelle perspektivet der man vurderer alternativer og konsekvenser og foretar bevisste valg mellom alternativene, og velger det alternativet som har god nok måloppnåing. Beslutningen synes derfor å bygge på satisfiering i stedet for maksimering (Christensen m.fl. 2015)

Det var en del motstand mot denne endringen og til kritikken fra aktørene, så svarer LMD at *departementet har sluttet seg til at lokaliseringen til områdekontorene opprettholdes. På en slik måte videreføres servicen og nærheten til næringen... ..* (NRK sápmi-nett 21.01.2013). Dette kan forklares med det forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet at man

er bevisst på at det er sammensatt av ulike enheter og kan dermed har motstridene mål og interesser. Man prøver å oppnå en kompromiss mellom aktørene for å redusere motstanden.

Departementet vurderer videre at *offentlig forvaltning av reindriften som blir tydelig og oversiktlig i sin struktur, oppbygging og oppgavefordeling* (Prop. 89 L (2012-2013):13), samt at *mye tyder på at det nettopp er organiseringen i seg selv som er en vesentlig årsak til dette.* (Prop. 89 L (2012-2013):14). Dermed synes den planmessige organisasjonsutformingen å være det viktigste redskapet for å forenkle og effektivisere den offentlige forvaltningen av reindriften. I tråd med det instrumentelle perspektivet ser man på endring av formell struktur som det viktigste redskapet for å realisere mål. Design og redesign av organisasjonsstruktur er sentrale redskap for å løse et problem ut fra det rasjonelle perspektivet. En lovendring kan ses på som et virkemiddel ut fra det instrumentelle perspektivet. I dette perspektivet oppfattes dette som fornuftig instrument for å bidra til at samfunnet og organisasjoner fungerer på en hensiktsmessig måte.

Det var planlagt å gjennomføre en evaluering av omorganiseringen etter tre år. Dette er også som forventet fra dette perspektivet der ledelsen er opptatt av hvilke effekter omorganiseringen har hatt og om det har bidratt til måloppnåelse.

På grunnlag av analysen kan man si at omorganiseringen av den statlige reindriftsforvaltningen finner stor støtte i dette instrumentelle perspektivet

5.2.3 Analyse i lys av det ny-institusjonelle perspektivet

Det at departementet gjennomfører en omdømmeundersøkelse kan i lys av den ny-institusjonelle perspektivet forklares med at LMD er blitt oppmerksom på at de kan *forstås og fortolkes* på mange måter av omgivelsene. Spørsmålet *hvordan er deres samlede inntrykk av arbeidet til følgende organer når det gjelder den offentlige forvaltningen av reindriften?* (NIBR rapport 2011:4:46) forsterker det inntrykket. Departementet må få kunnskaper om hvordan omgivelsene oppfatter reindriftsforvaltningen og få svar på om det finnes gap mellom *oppfatning* av organisasjonen og organisasjonens *oppfatning av seg selv*.

Mens legitimitet ut fra det rasjonelle perspektivet er knyttet til hvorvidt organisasjoner evner å være effektive så forstås legitimitet ut fra det ny-institusjonelle perspektivet om hvordan organisasjonene blir *oppfattet* av omgivelsene. Den statlige reindriftsforvaltningen har mange viktige og komplekse samfunnsoppgaver de skal forvalte. Blant annet skal de bidra til at reindriften interesser blir ivaretatt, samtidig med at man også tilfredsstiller krav fra øvrige

aktører i samfunnet. Resultatet av omdømmeundersøkelsen viser at *kun* en fjerdedel var enig i at *reindriftsforvaltningen er effektiv og handlekraftig, får sakene rimelig raskt unna og framstår som ryddig og taler med en stemme* (NIBR rapport 2011:4:10-11).

Reindriftsforvaltningen *oppfattes* ikke å oppfylle samtidens forventninger om at offentlige organer skal ha god samordning og mindre spill av tid og ressurser.

Manglende resultat av de tidligere evalueringene kan imidlertid også forstås på grunnlag av det ny-institusjonelle perspektivet. Det er et press fra det samiske samfunnet om at myndigheter i større grad skal ivareta samiske rettigheter og det er dermed forventninger fra omgivelsene om at statlige organisasjoner tilrettelegger for at den samiske kulturen og reindriften kan bevares og videreutvikles. Evalueringene kan dermed fremstå som symboler for at man er villig til å bidra til dette, og de blir fremsatt på en slik måte at det skjer endringer, men i realiteten er det blitt gjort lite i forhold til det som kommer frem i evalueringene.

Hvis reindriftsforvaltningen antas å være nyttig funksjon i samfunnet og at de handler innenfor aksepterte normer i samfunnet så vil de i større grad oppnå legitimitet. Samtidens normer for offentlige organisasjoner er at de skal fremstå som endringsvillige og dynamiske med klare mål og strategier. Skulle aktørene mistenke at organisasjonene ikke oppfyller disse kravene, kan de fort bli kritisert, og dermed kan dens eksistens være truet. Legitimitet er viktig for reindriftsforvaltningen for å få politisk autoritet og dermed sikre seg blant annet offentlig finansiering.

Organisasjoner må være bevisste på hvem de er, som organisasjon, og hvordan de formidler de egenskapene til omgivelsene (Wæraas 2006). Skillet mellom forvaltning og næring er utydelig, noe som signaliserer at den offentlige forvaltningen av reindriften ikke har vært tydelig nok til å kommunisere hvem de er. Det har dermed oppstått en form for identitetskrise. Når man skal utvikle sin identitet så er det viktig å vite hvem man vil være lik og i dette tilfellet har reindriftsforvaltningen blitt sammenlignet med landbruksforvaltningen på fylkesmannsnivå. Det kan dermed argumenteres med at en del av identitetsutviklingen så har organiseringen av reindriftsforvaltningen blitt den samme som landbruksforvaltningen har på fylkesmannsambetet.

Det at forvaltningen av reindriften legges til fylkesmannsembetene kan være en måte for LMD å tydeliggjøre reindriftsforvaltningens identitet. Fylkesmannsordningen er en

kontinuerlig praksis som strekker seg tilbake til 1660-tallet og har tydelig identitet. Dermed kan det være et konkret symbol i så henseende. Stikkordene her er nettopp sterkt merkenavn med høy troverdighet (Røvik 2014).

Selve lovfestingen kan ses på som symbolsk. Ved å endre loven vil man løfte betydningen av omorganiseringen og dermed fremme legitimiteten rundt endringen.

Samtidens ideer om hvordan organisasjoner bør se ut og fungere synes å ha hatt betydning for regjeringens overordnede mål om å redusere bruken av kollegiale organer i statlig forvaltning, og kan knyttes til både *avbyråkratisering*, *rehierarkisering* og *lean*. Samtidig som de kvitter seg sideordnede mellomnivåer, så blir også styringslinjene både kortere og mer effektive. Denne tankegangen kan knyttes til det ny-institusjonelle perspektivet, fordi det er tuftet på at organisasjoner til enhver tid må tilfredsstille krav og forventninger fra omgivelsene. Dermed kan bakgrunnen for omorganiseringen av reindriftsforvaltningen også finne støtte i den ny-institusjonelle teorien.

5.3 Overføring av lokal reindriftsforvaltning til Fylkesmannen i Finnmark

Andre del av min problemstilling retter seg mot hvordan fylkesmannen implementerte reindriften i sitt embete. I det følgende vil jeg gi en kort presentasjon av de aktivitetene som ble gjennomført i forbindelse med prosessen med å overføre områdekontorene til fylkesmannen og dermed diskutere disse i forhold til forventninger ut fra det instrumentelle perspektivet og det ny-institusjonelle perspektivet. Organiseringen av oppgavene står sentralt ettersom det var endring i organisasjonsstrukturen. Jeg vil se på hva fylkesmannen og casekontoret gjorde av aktiviteter i forbindelse med endringen. Innføringsprosessen var todelt. Det første var innføringen i de oppgavene som fylkesmannen skulle overta og det andre er innpassing av områdekontorene i fylkesmannsembetet. De prosessen forløp parallelt og jeg vil ved gjennomgangen gjøre parallelle vurderinger av begge prosessene.

5.3.1 Presentasjon av empiri

Proessen med omorganiseringen ble igangsatt allerede i 2011 og det ble utarbeidet en omstillingsavtale mellom Fornyings- administrasjons og kirkedepartementet og hovedsammenslutningene. Deltakere i styringsgruppen var både fra LMD, FAD, Fylkesmannsembetene og Reindriftsforvaltningen i Alta.

Formålet med avtalen var å sikre de ansattes rettigheter og var i tråd med retningslinjene for statens personalpolitikk ved omstillingsprosesser (Personalpolitikk ved omstillingsprosesser 2015). Disse retningslinjene skal orientere om hvilke prosesser som skal og kan iverksettes i fornyingsarbeidet, og i større og mindre omstillingsprosesser i statlig sektor. Jeg har ikke fått informasjon om hvilke aktiviteter denne gruppen gjorde, men regner med at det har vært aktivitet i denne gruppen da en av informantene forklarte at det kom noen *som gjennomførte intervju med oss..... om hvilke arbeidsoppgaver vi har og om vår arbeidssituasjon*. Et av tiltakene var nettopp kartleggingssamtaler med de ansatte. Det kan dermed tyde på at det ble gjennomført kartleggingssamtaler med i hvert fall noen av de ansatte i forbindelse med omorganiseringen.

En styringsgruppe som fikk i mandat fra LMD og FAD til og drøfte den administrative overføringen av områdekontorene avleverte en rapport 17. februar 2012.

Denne rapporten la føringer for den videre prosessen og enkelt problemstillinger på overordnet nivå var allerede diskutert og bestemt. Blant annet ble samme arbeidsfordeling mellom sentralt og regionalt nivå videreført. Oppgavefordelingen blir beskrevet slik: *Her har Statens reindriftsforvaltning i Alta (SRF) hovedansvaret for budsjett og avtaler, mens ulike områdekontor skal koordinere og gjennomføre oppgavene*⁷. Forslaget ble justerte noe, som følge av konsultasjonene med Sametinget og Norske Samers Landsforbund. Blant annet ble det besluttet at områdekontorene skulle ha samme lokalisering som tidligere.

Denne prosessen forløp uten at de ansatte ved områdekontoret var noe særlig engasjert i dette og til spørsmålet om kjennskapen til blant annet den offentlige høringen som ble gjennomført i 2011 så sier en av informantene at *vi har sikkert hørt om den, men har ikke tatt det så alvorlig, og vi ansatte har vel ikke tenkt så mye over det*. Dette forsterker antakelsen om at denne prosessen skjedde på ledelsesnivå.

Den fylkesvise prosessen skulle gjennomføres i de fylkesmannsembetene som ble berørt av denne omstillingen. Det ble i henhold til den overordnede omstillingsavtalen etablert en styringsgruppe for den fylkesvise prosessen i Finnmark. Styringsgruppen hadde i alt 12 medlemmer og var representanter fra både fylkesmannsembetet og områdekontorene.

⁷ Endring i offentlig forvaltning av reindrift – Oversendelse av mandat for de fylkesvise prosesser

Formålet med de fylkesvise prosessene var å sikre en god og hensiktsmessig overføring av områdekontorenes oppgaver og personell til fylkesmannsembetene.⁸

Fylkesmannen skulle planlegge en god og hensiktsmessig overføring av områdekontorenes oppgaver og personell. Videre skulle det lages hensiktsmessige løsninger for organisering av reindriftsoppgavene i fylkesmannsembetene. Det var et krav at reindriftsoppgavene skulle være synlige på organisasjonskartet og skulle passe inn i den ordinære styringslinjen.⁹

Styringsgruppen skulle avgi en sluttrapport til fylkesmennene. Fylkesmennene skulle deretter rapportere til FAD og LMD innen 1. november 2013. Etter forespørsel så ble mandatet for styringsgruppen ble ytterligere presisert med at: *de fylkesvise prosessene skal ikke gjennomføre noen forhandlinger, men diskutere seg fram til løsninger.....*¹⁰

Fylkesmannens adgang til organisering av eget embete slik det kommer frem i retningslinjene *Styring, samhandling og organisering*¹¹ og de føringer som ble lagt av LMD/FAD dannet grunnlaget for fylkesmannens organisering av reindriftsforvaltningen.

Fylkesmannen gjennomførte i begynnelsen av september 2013 møte med NRL og Sametinget. Tema for møtene var utfordringer i næringen sett fra interesseorganisasjonens ståsted, samt redegjørelse av samepolitiske spørsmål og utfordringer knyttet til nåværende og fremtidig reindriftsforvaltning.

Deretter hadde fylkesmannen og administrasjonssjefen møte med de ansatte ved områdekontoret den 4. september i Kautokeino. I møtet presenterte fylkesmannen hvilke roller embetet har i dag, organisasjonen og hvilke styringsprinsipper som benyttes internt i organisasjonen. Deretter hadde områdekontoret en gjennomgang av sin rolle i forvaltningen, arbeidsoppgavene til den enkelte og kontoret generelt, samt hovedutfordringer innenfor reindriftsforvaltningen i Finnmark.

Informasjonsrutiner i forbindelse med omstillingsprosessen ble utarbeidet i henhold til den sentrale omstillingsavtalen. Rutinene hadde som formål å sikre at alle ansatte ble informert

⁸ Endring i offentlig forvaltning av reindrift- Oversendelse av mandat for de fylkesvise prosesser

⁹ Fylkesvise prosesser vedrørende administrativ overføring av lokal reindriftsforvaltning til Fylkesmannen i Finnmark.

¹⁰ Fylkesvise prosesser vedrørende administrativ overføring av lokal reindriftsforvaltning til Fylkesmannen i Finnmark

¹¹ Departementene og fylkesmannsembetene Retningslinjer Styring, samhandling og organisering 2003

om prosessen etter hvert som den skred fram. De tillitsvalgte og reindriftsagronomen fikk ansvaret for å informere sine medlemmer/ansatte, og referat og annen informasjon skulle legges på intranett.

Når det gjelder hvordan reindriftsforvaltningen skulle innorganiseres hos Fylkesmannen i Finnmark så ble det lagt fram forslag både fra arbeidsgiversiden og fra områdekantorene. De hadde begge tre ulike alternativer. Det ulike alternativene ble diskutert og en av informantene opplyste at et av argumentene for en egen avdeling ved fylkesmannsembetet var at; siden 70% av reindriften i Norge er i Finnmark så *må vi ha egen avdeling og kantorene må bestå* (med samme lokalisering). Fylkesmannen var enig i at dette forslaget. En annen informant antok at siden de ansatte hadde signalisert sterkt at de ikke ville flytte til Vadsø, så ble denne løsningen valgt for å *beholde kompetansen som vi* (områdekantorene) *hadde*.

Det var et omforent forslag til organisering av reindriften som en egen avdeling ved fylkesmannsembetet på lik linje med de øvrige avdelingene hos Fylkesmannen. Avdelingen skulle ledes av en direktør med kontorsted hos fylkesmannsadministrasjonen i Vadsø. I tilknytning til avdelingen skulle man ha to seksjoner. Seksjonene skulle ledes av hver sin underdirektør om før. Kantorene skulle ha samme lokalisering som de hadde og skulle ha de samme oppgavene som tidligere. En slik organisering forutsatte finansiering og drift for to nye stillinger ved fylkesmannsadministrasjonen i Vadsø.

Denne modellen oppfylte kravene i mandatet gitt av LMD/FAD om at reindriftsoppgavene skulle være synlige i organisasjonskartet, tilpasset den ordinære styringslinjen, samt at kravet om at *departementet skal kunne identifisere den avdeling.... som er ansvarlig for et saksområde ble oppfylt* (Styring, samhandling og organisering 2003:19). I brev av 22.11.2013 fra LMD ble fylkesmannens plan for organiseringen godkjent.

Etter at organisasjonsstrukturen var godkjent så fikk de ansatte informasjon i form av et brev om organisatorisk overføring fra LMD til FAD, og like etter fikk de tilsettingsbrev fra fylkesmannen som var likelydende med det man hadde tidligere. Det var i tråd med de overordnede føringer fra FAD og LMD. Kun en av informantene kunne fortelle at hennes arbeidsoppgaver var blitt endret. Arbeidsoppgaver knyttet til postmottak var sentralisert hos fylkesmannsembetet og etter omorganiseringen så ble disse oppgavene lagt til

administrasjonsavdelingen ved fylkesmannsembetet. Dermed har vedkommende informant fått flere saksbehandlingsoppgaver enn tidligere.

Det ble etablert egen arbeidsgruppe som skulle utrede løsninger for IKT og arkiv. Denne gruppen ble ledet av FAD. Det hvordan arbeidsgruppen jobbet med den delen som har med IKT løsninger å gjøre har jeg ikke informasjon om. Men det kommer frem at Fylkesmannens IT ansvarlige skulle besøke områdekontorene for å kartlegge maskinparken samt daværende tekniske løsninger ved kontoret.

Når det gjelder arkiv så ble den 1. oktober 2013 oppnevnt en arkivnøkkelgruppe av FAD som skulle innarbeide de koder fra reindriftsforvaltningen som er nødvendig for få en felles og helhetlig arkivnøkkel for fylkesmennene. Arkivnøkkelgruppa gjennomgikk arkivnøkkelene som reindriftsforvaltningen hadde og sakene som områdekontorene hadde i ephorte¹². Dette dannet grunnlag for å tilpasse og bygge ut fylkesmennenes arkivnøkkel på fagområdet reindrift.

5.3.2 Analyse i lys av det instrumentelle perspektivet

På overordnet nivå ble det utarbeidet tydelig plan for hvordan omorganiseringen skulle gjennomføres og med tydelige tidsfrister og mål som skulle bidra til at omorganiseringsprosessen ble gjennomført. Det lå også klare føringer for det arbeidet som både fylkesmannen og styringsgruppen skulle gjennomføre og ble styrt fra ledelsen. Det er typiske kjennetegn for det instrumentelle perspektivet om at det er ledelsen som har ideen og det er også de som styrer implementeringsprosessen (Røvik 2014)

Føringene om at reindriften skal *være synlig i organisasjonskartet* og at skal kunne *identifisere den avdeling og hvem som er ansvarlig for et saksområde*, er tydelige elementer som knyttes til det instrumentelle perspektivet. Den optimistiske troen på at man løser problemene gjennom organisasjonsstrukturen og gjennom å beskrive roller og hvilket oppgaver den enkelte stilling har så vil de føre til måloppnåelse.

Etter hvert som ideen «synker» nedover i hierarkiet får den et stadig mer konkret innhold. Dette kjennetegnet ser vi også med at fylkesmannen foretar en analyse av situasjonen for å avklare hvilke utfordringer reindriften har, og på grunnlag av det konkretisere

¹² Saksbehandlings- og arkivsystem

arbeidsoppgavene og lage en plan for hva som er hensiktsmessig løsning for disse aktivitetene.

Utformingen av den nye strukturen i fylkesmannsembetet er resultater av forhandlinger og kompromisser. Retningslinjene for omstillingsarbeidet i staten har lagt føringer for dette og er uttrykt slik i retningslinjene; *Det er en grunnleggende forutsetning at fornyingsarbeidet skjer i nært samarbeid med de tilsatte og deres organisasjoner...* (Personalpolitikk ved Omstillingsprosesser 2015:7). Siden dette legger føringer for hvordan omorganiseringen skal skje så kan det i det instrumentelle perspektivet forklare med at det er forhandlingsvarianten som legges til grunn. Gjennom forhandlinger med de ansatte kommer man frem til løsninger som minsker motstanden, og dermed har bedre forutsetning for å lykkes med omorganiseringen.

Styringsgruppen fikk komme med forslag som ble diskutert og alle fikk komme med innspill. De ansatte ble på den måten involvert i beslutningsprosessene rundt hvordan den nye organiseringen av reindriften ved fylkesmannsembete skulle være. Ved å involvere de ansatte i prosessen, kan det hende de fikk en følelse av å være en del av planleggingen av selve prosessen. Det understøttes også av en av informantene som var med i utvalget som sa at *hvordan vi er organiserte i dag hos fylkesmannsembetet, det har vi selv vært med på å bestemme*. De ansatte ble hørt og tatt hensyn til, men avgjørelsene ble tatt av ledelsen. Det er en typisk kjennetegn for det instrumentelle perspektivet.

Når det først ble bestemt at den regionale forvaltningen av reindriften skulle bli underlagt fylkesmennene så følte de ansatte at det skjedde veldig fort. Noe en av informantene uttrykker slik *vi nådde vel ikke å forberede oss hverken mentalt eller fysisk*. Dette kan også knyttes til det instrumentelle perspektivet der tidsperspektivet vil være relativt kort, fra beslutningen er tatt til prosessen er i gang. Selve prosessen med implementeringen gikk også veldig fort. Det gikk bare tre måneder fra det første møtet styringsgruppa for de fylkesvise prosessene hadde til områdekontorene var flyttet over til fylkesmannsembetet. Dette er som forventet utfra det instrumentelle perspektivet.

5.3.3 Analyse sett i lys av den ny-institusjonelle perspektivet

Spørsmålet som kan stilles i den forbindelse er om hvorfor akkurat de nevnte aktivitetene ble valgt. For eksempel så hadde fylkesmannen møte med NRL og Sametinget tidlig i prosessen,

som også er en av de viktigste aktørene i denne sammenhengen. Det kan tolkes symbolsk. Dette inntrykket blir forsterket med at han uttaler i media om at *Det aller viktigste nå når man skal endre forvaltningsansvar på et så spesielt område som reindriftsforvaltningen, er at næringen føler minst mulig av endringen, sier Kjønneøy* (NRK Troms-nett 31.12.2013). Det vises klart for omgivelsene at fylkesmannen har tatt grep om situasjonen og er tydelige på at han vil få til en god prosess i forbindelse med omorganiseringen. Fra dette perspektivet så er ledelsens jobb å være et symbol for å skaffe seg legitimitet i de sentrale delene i omgivelsene.

Ved å følge de retningslinjene som gjelder ved omstillinger i staten, så viser man at man følger etablerte regler og normer som gjelder for dette arbeidet. Signalene kan tolkes som at man vil gjøre på riktig og troverdig måte. Dette øker sjansen for å få aksept til omorganiseringen.

5.4 Praksisen som skal overføres

I forrige del så jeg på aktiviteter som ble gjennomført knyttet til den organisatoriske delen av overføringen. I dette kapitlet står praksisen, rollene og arbeidsoppgavene sentralt. I lys av oversettelsesteorien vil jeg se på hvordan praksisen og arbeidsoppgavene ble overført til fylkesmannsembetet. Videre vil jeg si noe om jeg kan se noen endringer av praksis ved områdekantorene. Jeg vil i hovedsak bruke empiri fra rapporten fra styringsgruppen for de fylkesvise prosessene og case-kantoret for å belyse dette.

5.4.1 Presentasjon av empiri

Områdestyrenes rolle var å representere reindriften og sikre den reindriftsfaglige kompetanse i forvaltningen, og praksisen var grunnlagt med hjemmel i lov om reindrift med forskrifter. Områdestyrene ble avviklet og opphevet med at lov om reindrift ble endret. Ansvar for praksisen og oppgavene som områdekantorene hadde ble samtidig overført til fylkesmennene, mens rollen til områdestyrene falt til å begynne med på områdekantorene.

De ansatte ved områdekantorene bekrefter på en måte at de hadde overtatt rollen til områdekantorene. En informant fortalte at tidligere kunne lederen for områdestyret bli med når man måtte rykke ut ved en konfliktsituasjon, der for eksempel det hadde skjedd sammenblanding av flokker. Nå var det kun representanter fra områdekantorene som rykket ut, og dermed følte det som at *de var blitt etterlatt alene*. I tillegg følte informanten en

trygghet å ha områdestyret der, blant annet fordi enkelte medlemmer hadde spesiell kompetanse som kom til nytte i argumentasjoner til kommuner, departement osv. Flere av informantene nevnte også at man kunne legitimere avgjørelser ved å si *ja men dette er noe politikerne/områdestyret har vedtatt*. På en annen side kan det oppstå problemer hvis de politiske visjoner og mål ikke er i samsvar med det forvaltningen skal ta hensyn til, f.eks. så skal de skal følge lover og regler, sikre likebehandling o.l. En informant sier i den forbindelse at det var vanskelig å forholde seg til områdestyrenes behandling i de sakene der *de tok menneskelig hensyn og ikke brydde seg om loven*. Det kan ha ført til at praktisering overføring av siidaandel var forskjellig i Øst- og Vest-Finnmark, og prinsippet om likebehandling ikke er fulgt. Utfra det ovennevnte tolker jeg dermed at rollen som områdestyrene hadde ble overført til fylkesmannen ved områdekantorene.

Informantene kunne samtidig fortelle at Fylkesmannen har fra første dag vært bevisst på ansvaret for forvaltningen av reindriften og har brukt mye på å sette seg inn i saker som angår reindriften. En informant fortalte i den forbindelse at på det første årlige møtet fylkesmannen har med kommunene etter at han hadde overtatt ansvaret for reindriften, ga han uttrykkelig beskjed om at nå som han har fått ansvaret for reindriften så kommer han til å forsvare reindriftens interesser. Etter hvert som man fikk tilsatt reindriftdirektør og en jurist ved reindriftsavdelingen så var det de som fulgte opp reindriftsakene. På den måten følte de ansatte at *tomrommet* etter områdestyrene etter hvert er fylt opp.

Kontinuiteten i saksbehandlingen er endret da man nå kan behandle saker etter hvert som de kommer inn og ikke måtte vente, som før, til områdestyrene hadde møte. Dette var krevende *særlig i forhold til sanksjonering og slike ting.....man kan ikke vente i to måneder på et møte* sier en av informantene.

Selve praksisen som fylkesmannen skulle overta er beskrevet i lov om reindrift med tilhørende forskrifter som regulerer de interne forholdene i næringen. Samtidig fikk fylkesmannen også ansvaret for behandlingen av ulike tilskudds- og velferdsordningene som blir vedtatt gjennom reindriftsavtalen. Fylkesmannen hadde behov for å få en oversikt over hva dette innebar i praksis og i den forbindelse fikk de to områdekantorene i oppgave å beskrive arbeidsoppgavene. I den forbindelse ble også arbeidsfordelingen mellom de to kantorene gjennomgått av med tanke på spesialisere ulike saksfelt.

I Finnmark forvaltes reindriftsnæringen av de to områdekontorene og kontorene har i hvert sitt geografisk område opparbeidet seg lokal reindriftskompetanse. Arbeidsoppgaver i forhold til behandling av reinmerker så vil saksbehandlerne forholde seg til merkenemndene¹³ som skal godkjenne nye merker. Saksbehandler må ha spisskompetanse i disse sakene fordi at man må kjenne til alle snittkombinasjonene som eksisterer fra før. Det kreves også lokalkunnskap om reindriften ved saksbehandlingen av *rovdyrskadeerstatninger*, hvor grunnlaget er blant annet *siidatilhørighet*. Av den grunn så ble det anbefalt å ikke spesialisere disse oppgavene. Et annet viktig argument var at reindriftsnæringen ikke skulle oppleve negative konsekvenser av omorganiseringen og de nye seksjonene burde derfor kunne betjene næringen på saksbehandlernivå. Det var også i tråd med de føringene som var lagt at tilgjengelighet til forvaltningen viktig for næringen, og må videreføres og utvikles under fylkesmannen.

Saksfelt der det er mulig å tenke samordning er arbeidsoppgaver som ikke krever lokalkunnskaper. Eksempler for slike oppgaver er befarings- og vedlikehold av grensegjerder, reintellinger og reinpramming¹⁴.

Etter denne gjennomgangen valgte fylkesmannen å videreføre både arbeidsoppgavene til den enkelte ansatte, samt fordelingen av arbeidsoppgavene mellom de to områdekontorene. Praksisen er blitt endret på områder der det ikke fungerte så bra. For eksempel så har er systemet på overføring av siidaandeler blitt forbedret. Fylkesmannen i Finnmark valgte å legge innsigelsesmyndigheten etter plan- og bygningsloven til miljøvernavdelingen. Områdekontorenes arbeid med arealsakene ble dermed kun å komme med reindriftsfaglig innspill og en informant sier at det blir lagt stor vekt på de reindriftsfaglige innspillene.

Det ble bestemt av Fylkesmannen at områdekontorene skulle følge Fylkesmannens interne styringsdokumenter og administrative rutiner som gjelder administrasjon- og delegasjonsordning, personalreglement og øvrige administrative bestemmelser.

De faglige ansvarlige innenfor de ulike administrative områdene hos Fylkesmannen i Finnmark hadde en gjennomgang av rutiner med de ansatte ved områdekontorene og det ble holdt mindre interne kurs innenfor de administrative områdene.

¹³ Ihht. lov om reindrift skal det oppnevnes merkenemnd i hvert samiske regionale reinbeiteområde

¹⁴ Transport av rein med egnet og offentligrettslig godkjent fartøy til og fra sommerbeitene

De administrative rutinene ble delvis endret. En av informantene kunne fortelle at de hadde samme saksbehandlings- og arkivsystem tidligere, men etter omorganiseringen så måtte de lære seg nye måter å sette opp saker i ephorte på. En annen sa at de måtte begynne å forholde seg til de nye instruksene som personalreglement, permisjon og lignende, men at*det var ikke så ulikt det vi hadde fra før.*

Reindriftsforvaltningen hadde utarbeidet en særavtale om feltarbeid som skulle brukes i de tilfellene reindriftsnæringen styrte arbeidsdagene. Ved for eksempel pramming, reintellinger og lignende. Ved omorganiseringen ble det bestemt at denne avtalen skulle videreføres inntil videre.

I ettertid har det vist seg at seg at det ikke var så enkelt å få registrert arbeidstiden til feltarbeiderne i timeregistreringssystemet hos fylkesmannen. Dette fordi at den reelle arbeidstiden, man har ute i felten, ikke følger reglene i arbeidsmiljøloven, som er grunnlaget til timeregistreringssystemet. Flere av informantene kunne fortelle at ved reintellinger, så må de jobbe til langt ut på natten. Man kan ikke avslutte arbeidsdagen klokken ni på kvelden fordi, i reindriften, så jobber man ofte på kvelden og natta i slike sammenhenger. Denne saken er ikke løst og det jobbes med å få en ordening på dette.

5.4.2 Analyse i lys av oversettelsesperspektivet

Gjennomgangen av arbeidsoppgaven kan i oversettelsesteorien tolkes som at man språksetter og synliggjør praksisen. Praksisen ble konkretisert til en funksjonell praksis som av de ansatte. Oversetterne i denne prosessen var aktører som var ansatt ved områdekantoret, altså i avgivende kontekst. De hadde detaljert kjennskap til den praksisen man ønsket å overføre. De kjente godt til strukturer, rutiner, kultur, teknologier, praksiser og dens historie i forbindelse med hva som fungerer og ikke fungerer. Oversetterne hadde dermed god kjennskap til avgiverkonteksten men lite eller ingen kjennskap mottakerkonteksten. I følge Røvik er den kunnskapsrike og flerkulturelle oversetter som kjenner begge kontekstene kritisk viktig ressurs, men ofte en meget knapp ressurs (Røvik 2014). I tillegg brukte fylkesmannen mye tid på å sette seg inn i reindriftssakene. Dette kan tolkes som at han opptre som en god oversetter og har dermed muligheten å fange opp uuttalte sider ved praksisen og har dermed større forutsetning for å velge passende oversettelsesregler. Fylkesmannen har også vist *mot* til å endre på praksiser der det ikke har fungert, og er en egenskap som ifølge Røvik (2014) kjennetegner en god oversetter.

Områdekontorene fikk stort sett beholde sine arbeidsoppgaver og komme med innspill når det gjelder organisering av arbeidsoppgavene og det kan tolkes i oversettelsesteorien, som at det skjer kopiering av praksisen.

Det var mange elementer i praksisen som tilsa at en kopiering var mest hensiktsmessig fordi at praksisen er forankret i lov og forskrift. Praksisen blir etterprøvd og kontrollert av eksterne myndigheter og man kan si at frihetsgradene for hvor mye praksisen kan tilpasses er innskrenket (Røvik 2014). For eksempel så hadde Landbruksdirektoratet gjennomført tilskudsrevisjon den dagen en av informantene ble intervjuet. Der hadde områdekontoret fått spørsmål om blant annet hvordan vilkårene for å få etableringstilskudd er oppfylt. Videre var kopiering mest naturlig siden man valgte å beholde både kontorene og ansatte slik det var tidligere.

En opplæring innenfor de administrative områdene kan ses på som oversetting hvor oversettingsarenaen har vært et kurs. Da aktørene som har oversatt dette har kjennskap til arbeidsområdene så har de dermed de egenskapene som Røvik har identifisert hos gode oversettere. Siden praksisen på dette området ikke ble betydelig endret ved områdekontorene kan det tyde på at fylkesmannen har tilpasset denne praksisen til sine rutiner og prosedyrer.

Når det gjelder feltavtalen så kan man si at man ikke har lyktes med oversettelsen og at man har brukt feil oversettelses- og omformingsregler og at man ikke har vært oppmerksom på hvor sterkt praksisen var forankret i sin organisatoriske kontekst. Det kan for eksempel være at praksisen var avhengig av den teknologiske løsningen som reindriftsforvaltningen hadde.

I oversettelsesprosessen har arkiv ansatte ved fylkesmannens kontor anvendt sin sorteringskompetanse for å bestemme hvilke deler av arkivnøkkelen som var fornuftig å innpasse og hvilke som ikke var det. Det skjedde dermed en modifisering av eksisterende praksis i form av fratrekking og addering.

Totalt sett virker det ikke som om det har blitt gjort store endringer i praksisen. Fylkesmannen har for det meste kopiert og modifisert praksisene og tilpasset disse til eksisterende kontekst.

6 Avslutning

Jeg har med dette studiet undersøkt prosessen rundt omorganiseringen av den statlige forvaltningen av reindriften som virket å komme så overraskende på alle.

Problemstillingen som jeg søkte å få svar på var:

Hva var bakgrunnen for å omorganisere den offentlige forvaltningen av reindriften og hvordan har fylkesmennene implementert og integrert dette i sitt embete?

Bakgrunnen for at den offentlige forvaltningen av reindriften blir omorganisert er resultatene fra en rekke evalueringer som var gjennomført den statlige forvaltningen av reindriften. Resultatene av evalueringene viste at reindriftsforvaltningen hadde problemer å nå ut til andre aktører, særlig i forhold til arealsaker, det var ulikt syn på strategi og prioritering av mål, kompliserte ansvars- og styringslinjer gir utfordringer med å få til gode prosesser i forvaltningen av reindrift totalt sett. Videre ble det avdekket at det er vanskelig å skille mellom forvaltning og næring. Totalt sett var det en rekke forhold både når det gjelder hvordan reindriftsforvaltningen var organisert og hvordan reindriftsforvaltningen oppfattes av omgivelsene som tilsa at endring var nødvendig. Målet var at man skulle få en mer oversiktlig og effektiv forvaltning, som skulle inngå i et bredere faglig miljø, som samlet sett skulle gi kompetansemessige gevinster.

Mange av de sentrale aktørene var kritiske til endringen. For å imøtekomme kravene fra aktørene så ble det bestemt å opprettholde lokaliseringen av områdekontorene, for å videreføre servicen og nærheten til næringen. Det ble etablert regionale fora som skulle bidra til systematisk dialog mellom offentlige myndigheter og reindriften. Det skulle dermed imøtekomme kravet om å sikre den reindriftsfaglige kompetansen i forvaltningen.

Innføringen bærer preg av rasjonelle beslutninger og er styrt fra sentralt hold og at ideen kom inn i organisasjonen via toppledelsen, med utgangspunkt i en top-down-orientering. Det var utarbeidet en tydelig plan for hvordan implementeringen skulle gjennomføres med tydelige tidsfrister. Målet med planen var å få en god og hensiktsmessig overføring av oppgaver å personell. Mine funn viser også at fylkesmannen hadde få frihetsgrader i denne fasen, men får gjøre en lokal tilpasning i forhold til innpassingen av reindriftsforvaltningen i fylkesmannens organisasjonsstruktur. Innføringsprosessen ble gjennomført på kort tid og de

formelle rollene i organisasjonsstrukturen blir beskrevet og arbeidsoppgaven er definert ved hjelp av rutiner.

Praksisen er forankret i lover og forskrifter, men er noe endret der det har vist seg å være nødvendig. Mine funn viser at fylkesmannen opptrådte som en god oversetter i denne prosessen. Han har brukt mye tid på å sette seg inn i reindriftssaker og har opparbeidet seg gode kunnskaper om fagfeltet. Han har dermed hatt evne til å sette seg inn i sakene og hatt mot til å gjøre endringer i praksisen der det har vært behov for det. De ansatte har følt seg ivaretatt og føler at det er en del av fylkesmannsembetet.

Som en avsluttende betraktning kan en oppsummere hvor valget av løsning kan forklares med utgangspunkt i både rasjonelle prosesser, forhandlingsprosesser og krefter i omgivelsene.

Det er interessant med mine funn er at prosessen har en tydelig ovenfra og ned preg, noe som er det motsatte av det man ut fra organisasjonsteorien kunne forvente seg. Det hadde dermed vært interessant å se på andre statlig omorganiseringer for å se om det er slik i alle omorganiseringsprosessene.

Referanser

Andersen, S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2.utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Brunsson, N. (1989). *Organization and Hypocrisy: Talk, Decision and Action in organizations*. Abstrakt forlag/Liber/Copenhagen Business School Press.

Brunsson, N. (1990). *Reformer som rutin*, i N. Brunsson og J.P. Olssen (red.). *Marknadens makt*, 125-140. Stockholm: SNS Förlag

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G. og Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3.utg. Oslo: Universitetsforlaget

Czarniawska, B. og Sevón, G. (1996). *Translating organizational change*. Berlin: Walter de Gruyter.

DiMaggio, P. J og Powell, W. W. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelse? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. 3. utg. Kristiansand: Cappelen Damm AS.

Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2015). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget

Kvåle, G. og Wæraas, A. (2006). *Organisasjon og identitet*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Lie, I. og Nygaard, V. (2000). *Reindriftsforvaltningen. En evaluering av organisasjon og virksomhet*. NIBR prosjektrapport 2000:16

Meyer, J. W. og Rowan, B. (1977). *Institutionalized Organizations: Formal structure and Myth And ceremony*. The American Journal of Sociology. Volum 83, nr. 2, side 340-363.

Parsons, T. (1956). "Suggestions for a Sociological Approach to Theory of Organizations», *Administrative Science Quarterly*, 1, 63-85

Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.

Røvik, K.A. (2014). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. 3.opplag. Oslo: Universitetsforlaget.

Selznick, P. (1957). *Leadership in administration*. New York: Harper and Row

Skålnes, S. (2011). *Den offentlege forvaltninga av reindriften – omdømmeundersøkinga*. NIBR rapport 2011:4

Nyheter på nett/nettsider

Regjeringens forslag helt ukjent. NRK Sápmi 8. april 2011
<https://www.nrk.no/sapmi/-regjeringens-forslag-helt-ukjent-1.7585790> (Avlest 07.11.2017)

Endringene vil skje uten Sametingets samtykke. NRK Sápmi 21.01.2013
<https://www.nrk.no/sapmi/ikke-oppnadd-enighet-1.10881314> (Avlest 07.11.2017)

Fylkesmannen overtar reindriftsforvaltningen. NRK Troms 31. desember 2013
<https://www.nrk.no/troms/fylkesmannen-overtar-forvaltning-1.11443774> (Avlest 07.11.2017)

Fylkesmannens hjemmeside: <https://www.fylkesmannen.no/Finnmark/> (Avlest 08.11.2017)

Offentlige dokumenter

Departementene og fylkesmannsembetene. Retningslinjer Styring, samhandling. Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2003

Forvaltningsutsyn 2007. Staten - Fakta om størrelse, struktur og endring. DIFI rapport 2008:10

Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009 – 2013

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

St.meld. nr. 19 (2008–2009). Ei forvaltning for demokrati og fellesskap. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Veiledning og retningslinjer Personalpolitikk ved omstillingsprosesser Revidert 2015. Kommunal- moderniseringsdepartementet.

Andre dokumenter

Skriftlig spørsmål fra Geir Jørgen Bekkevold (KrF) til landbruks- og matministeren
Dokument nr. 15:14 (2011-2012). Innlevert: 04.10.2011.

<https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=69280>

(Avlest 07.11.2017)

Veileder til konsekvensutredninger knyttet til reindrift.

<https://www.landbruksdirektoratet.no/no/reindriften/fakta-om-reindrift/behov-for-arealer/publikasjoner?index=20>

(Avlest 07.11.2017)

Interne dokumenter

Endring i offentlig forvaltning av reindrift – Oversendelse av mandat for de fylkesvise prosessene. Dato. 10.06.2013

Forslag til endringer i Lov om reindrift (reindriftsloven) av 1.juli 2007 – Høring
Fylkesvise prosesser vedrørende administrativ overføring av lokal reindriftsforvaltning til Fylkesmannen i Finnmark. 28.10.2013

Rapport fra arkivnøkkelgruppa – prosess for lokal reindriftsforvaltning til fylkesmennene. 14.11.2013

Videre prosess etter gjennomført fylkesvis prosess i Finnmark i forbindelse med overføring av reindriftsforvaltningen. 22.11.2013.

Lovdata

Lov om reindrift (reindriftsloven).

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-15-40> (Avlest 07.11.2017)

Vedlegg:

Vedlegg 1: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

Forespørsel om intervju i forbindelse med min masteroppgave.

Jeg er mastergradsstudent ved UiT Norges arktiske universitet og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven i strategisk ledelse og økonomi. Temaet for oppgaven er omlegging av reindriftsforvaltningen i 2014 der områdestyrene ble avviklet og oppgavene flyttet til Fylkesmannen i Finnmark, samtidig ble områdekontorene administrativt organisert under Fylkesmannen i Finnmark.

Mer konkret ønsker jeg å undersøke bakgrunnen for at denne endringen ble gjennomført, selv om det var en del aktører som var kritiske til dette. Videre ønsker jeg å finne ut hvordan fylkesmannen har valgt å løse de nye oppgavene og hvordan styringssignalene som kommer fra overordnet departement blir oppfattet og tolket, samt hvordan disse blir formidlet og forstått nedover i organisasjonen.

Jeg håper ved denne henvendelsen på positiv respons fra deg om delta på intervju for å besvare noen spørsmål omkring fylkesmannens arbeid og vurderinger knyttet til forvaltning av reindriften.

Dere er valgt ut fordi jeg regner med at det meste av saksbehandlingen skjer på det nivået og det forventes derfor at dere har stor kjennskap til praktiseringen av rutiner og instruksjer. Det antas videre at dere har vært mye involvert i prosessene med omleggingen av reindriftsforvaltningen. Intervjuet kan gjennomføres enten ved besøk, telefon, e.a.

I tillegg ønsker jeg å foreta intervju med to av dine saksbehandlere og vil gjerne at dere kommer med forslag om hvem som kunne være aktuell og hvordan jeg best kan komme i kontakt med vedkommende saksbehandler.

Det vil foreligge intervjuguide, som etter beste evne tilpasses en varighet på ca. en time.

En lignende forespørsel vil også bli sendt til fylkesmannen i Finnmark, samt avdelingsdirektøren ve avdeling reindrift.

Selv om du skulle gi samtykke til deltakelse er det selvsagt anledning til å trekke seg når som helst på et senere tidspunkt, uten å oppgi grunner for det.

Siden dere jobber i avdelinger med få ansatte så kan det hende at dere vil kunne gjenkjennes i publikasjonen. Konfidensialitet til datamaterialet som intervjuobjektene har bidratt til, sikres ved at kun student og veileder professor Hilde Bjørnå v/ISV gis tilgang til datamaterialet. Masterstudiet har planlagt slutt november 2017.

Jeg vil bruke opptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta omtrent en time, og vi blir sammen enige om tid og sted. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig. Lydopptakene vil bli slettet senest 30.november 2017. Dersom du har lyst å være med på intervjuet, ordner vi den vedlagte samtykkeerklæringen i løpet av intervjuet.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 918 29 124, eller sende en e-post til sara.sokki@hotmail.com. Du kan også kontakte min veileder Hilde Bjørnå ved Institutt for samfunnsvitenskap på telefonnummer 77 64 43 38.

Studiet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Med vennlig hilsen
Sara Sokki
Davit Gáhkkoerluodda 11
9520 Kautokeino
Tlf. 918 29 124
Sara.sokki@hotmail.com

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt skriftlig informasjon og er villig til å delta i studien.

Signatur

Telefonnummer

Vedlegg 2: Intervjuguide

INTERVJUGUIDE – til ansatt ved Fylkesmannen i Finnmark

Opplysninger om respondenten:

1. Hva er din stilling og hvilke arbeidsoppgaver har du?
2. Hvor lenge har du jobbet ved Fylkesmannens kontor?

Initiativfasen/intensjonen

1. Landbruks- og matdepartementet (LMD) fremmet forslag til endring av lov om reindrift som innebar en avvikling av ordningen med områdestyrer og overføring av områdestyrenes oppgaver til fylkesmannsembetene. Hensikten med denne omleggingen var ihht. Prop. 89 L (2012–2013), å få en mer oversiktlig og effektiv forvaltning, som kan inngå i et bredere faglig miljø som samlet sett gir kompetansmessige gevinster.
 - a. Kan du si noe om hvordan fylkesmannen i Finnmark (FM) ville oppnå målsettingen og hvordan ble dette kommunisert i organisasjonen? Finnes det nærmere beskrivelse av dette i form av plandokumenter?
 - b. Oppfattet du at tolkningen til FM var klart og forstått hos de viktigste partene i organisasjonen?
 - c. I forkant var det mye motstand til omleggingen og blant annet var både fylkesmannen i Finnmark og områdestyrene skeptiske. Ble det gjort noe fra FM sin side for å redusere denne motstanden?
 - d. Vet du om det ble vurdert andre alternativer til organisering av reindriften? Hos LMD eller FM?

Hvordan ble overføringen av forvaltningen ivaretatt av Fylkesmannen i Finnmark:

Organisering av omleggingen:

1. Fylkesmannen har opprettet egen avdeling for reindrift som er likestilt med de øvrige avdelingene ved fylkesmannskontoret. Hvordan synes du at den måten å organisere reindrifftsforvaltningen har fungert? Ble det vurdert alternative løsninger?
2. Hvem hadde ansvaret for å integrere de nye oppgavene i fylkesmannsembetet?
3. Var implementeringen planlagt og beskrevet på forhånd?
4. Fikk du/dere nok tid, opplæring og ressurser til omleggingen?
5. Hva er de største utfordringene med omleggingen av reindrifftsforvaltningen i din region? Hvordan har dere løst dette?
6. Mener du at dere er godt integrert i organisasjonen FM? Og at dere føler at dere er en del av FM embetet?

7. Arbeidsoppgaver etter omleggingen
 - a. Har du en stillingsbeskrivelse som definerer din rolle og arbeidsoppgaver?
 - b. Instruks/rutiner
 - i. Har dere tydelige beskrevne instruks/rutiner på alle områdene?
 - ii. Er de utarbeidet i samarbeid med ansatte på ulike nivå?
 - iii. Hvor fritt står du til å gjøre egne vurderinger i forhold til disse instruksene? Evt. på hvilke saksområder?
 - iv. Kan embetet utøve skjønn i fortolkningen av instruksene? Eksempler?
 - v. Er rutinene/instruksene blitt endret/tilpasset underveis? Hvorfor?
 - c. Har du andre eksempler på oppgaver som har vært løst bra eller oppgaver som har hatt mindre bra løsning?
 - d. Har dere videreført noen av de praksisene som områdestyrene hadde? Evt. hvilke?
8. Mener du at du har tilstrekkelig kompetanse til å forvalte de nye oppgavene?
9. Synes du at arbeidsoppgavene er organisert slik at bra flyt i saksbehandlingen (saker blir ferdig uten ugrunnet opphold)?
10. Synes du at oppgavene som ble overført til fylkesmannen er godt ivaretatt?
F.eks. så var det frykt for at reindriften skulle bli tapende part i arealsaker siden FM også må ta hensyn til andre aktører i samfunnet.
11. Er det noe som kunne vært gjort annerledes for å legge til rette for at man kan jobbe godt og målrettet med arbeidsoppgavene?

12. Det var frykt for at reindrifftsforvaltningen etter den nye organiseringen, skulle miste sin legitimitet i reindriften og det samiske samfunnet.
 - a. Har FM hatt en bevisst strategi for hvordan opparbeide seg legitimitet?
 - i. Hvordan kommuniserer FM med de viktigste aktørene i det samiske samfunnet og samfunnet ellers?
 - ii. Har du eksempler på saker dere har fått positiv omtale og fra hvem?
 - b. Har du noen formening om hvordan den nye reindrifftsforvaltningen blir oppfattet av omgivelsene? Har du eksempler?
13. Kan man si at forvaltningen av reindriften nå er integrert og implementert i fylkesmannsembetet?

14. Samarbeid med andre i forvaltningen? (Hvis tiden ikke strekker til så sløyfes dette spørsmålet)

- a. Har du støtte fra de andre i avdelingen ved fylkesmannens kontor/andre FM kontor? Er det etablerte arenaer hvor dere kan diskutere saker på tvers av fagavdelingene?
- b. Er det lagt opp til et nært samarbeid med Statens reindrifftsforvaltning? Sametinget? NRL?

Måloppnåelse/evaluering

1. Synes du at FM har oppnådd målene? Er det samsvar med de målene som LMD hadde?
2. Det var planlagt å gjennomføre en evaluering av omleggingen etter tre år. Er den gjennomført? Er det planer om å få gjennomført den?
3. Har du andre kommentarer/betraktninger?