
Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) gjennomgått virksomheten i KRD/Samepolitisk avdeling med sikte på en effektivisering og tilpasning mellom kapasiteten og de oppgaver som må prioriteres.

Gjennomgangen har omfattet en kartlegging av forhold med betydning for KRDs måloppnåelse og funksjonsmåte, med fokus på KRDs samordningsfunksjon innenfor samepolitikken.

Statskonsult har stått for gjennomføring av prosjektet og står ansvarlig for alle vurderinger og anbefalinger.

Prosjektet er gjennomført av Inger Johanne Sundby og Marit Johannessen med sistnevnte som prosjektleder.

Statskonsult vil rette en takk til ledelsen og de ansatte i Samepolitisk avdeling, representanter for Plan- og administrasjonsavdelingen i KRD samt øvrige aktuelle samhandlingsparter innenfor sentralforvaltningen og Sametinget for positiv interesse og all den tid som er blitt avsatt slik at prosjektet kunne gjennomføres etter intensjonene.

Oslo, desember 1998

Jon Blaalid

INNHold

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	7
2.1	Bakgrunn for oppdraget.....	7
2.2	Mål for prosjektet.....	7
2.3	Gjennomføring og valg av metode.....	8
2.4	Organisering.....	9
3	PROBLEMSTILLINGER	9
4	ANALYSEMODELL	11
5	AKTØRER PÅ DET SAMEPOLITISKE OMRÅDET	12
6	FUNN FRA KARTLEGGINGEN.....	14
6.1	KRDs rolle og rolleforståelse.....	14
6.2	KRDs virkemiddelbruk og arbeidsmåter.....	14
6.3	KRDs kapasitet og kompetanse.....	16
7	ANALYSE – VURDERINGER	18
7.1	Hva skal være KRDe rolle.....	18
7.1.1	Hvilke oppgaver skal ha prioritet, og hvem skal KRD først og fremst betjene?..	20
7.1.2	Rollen i forhold til sektordepartementene.....	21
7.1.3	Hvordan er krav gjenspeilt i mål	23
7.2	KRDs virkemiddelbruk	25
7.2.1	Statssekretærutvalgs hensiktsmessighet som samordningsvirkemiddel.....	25
7.2.2	Andre verktøy i samordningsprosessen	26
7.2.2.1	Organisatoriske virkemidler	26
7.2.2.2	Prosessuelle virkemidler	27
7.3	Kapasitet og kompetanse.....	28
7.3.1	Kapasitet	28
7.3.2	Kompetanse	28
8	SAMLET VURDERING, ANBEFALINGER	32

1 Sammendrag

Statskonsult har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) gjennomgått virksomheten i KRD/Samepolitisk avdeling med sikte på effektivisering og tilpasning mellom kapasiteten og de oppgaver som må prioriteres. Gjennomgangen har omfattet en kartlegging av forhold med betydning for KRDs måloppnåelse og funksjonsmåte, innenfor de formelle og politiske rammer og krav.

Det er satt fokus på KRDs samordningsfunksjon innenfor samepolitikken, hvordan denne utøves, i hvilken grad KRD lykkes med å samordne samepolitikken og hva som eventuelt kan bidra til å styrke denne funksjonen. Dessuten er det fortatt en vurdering av ressurs- og kompetansesituasjonen, om samordningsfunksjonen er organisert på en hensiktsmessig måte og hvorvidt KRD makter å utføre ulike oppgaver og funksjoner tilfredsstillende på det samepolitiske området.

Det har vært naturlig å avgrense problemstillingene innenfor en modell som omfatter elementene:

- **roller og rolleforståelse**
- **virkemiddelbruk og arbeidsmåter**
- **kompetanse og kapasitet**

Det å skulle inneha en bestemt rolle krever et visst tilfang av virkemidler samt en bestemt kompetanse og kapasitet. Omvendt: Tilfanget av virkemidler, kapasitet og kompetanse bestemmer i hvilken grad man er i stand til å fylle sin rolle i tilstrekkelig grad. Det vil dessuten være slik at virkemidler best kan utnyttes og videreutvikles dersom man besitter en viss kompetanse og kapasitet.

Gjennomgangen etter denne analysemodellen har gitt følgende resultat:

Roller og rolleforståelse

KRDs rolle som samordner av samepolitikken er forstått og akseptert av departementet selv og av KRDs samhandlingsparter på det samepolitiske området. Det oppstår imidlertid et problem når rollen skal omsettes i praktisk handling. Dette knytter seg til delte oppfatninger om hvilke oppgaver som skal prioriteres og hvem KRD først og fremst skal betjene innenfor dette politikkområdet: løpende forvaltning av oppgaver relatert til det samiske samfunnet, regjeringens ønskemål eller oppfølging av Sametingets innspill.

Vi har sett på den historiske utviklingen av det samepolitiske området, som i stor grad kan forklare dagens uklarheter og uenighet. Politikkområdet har vært ivarettatt av (fra 1980) et "interessekontor" for samiske saker, til dagens løsning med egen departementsavdeling, statssekretær og statssekretærutvalg, en situasjon som best kan kjennetegnes ved manglende samsvar mellom den politiske interesse for området og den administrative oppbygning av det samme området. Opprettelsen av Sametinget i 1989 som et selvstendig politisk organ for samepolitikken og den lovbestemte oppfølgingen av Sametingets

virksomhet setter også KRD i en helt annen rolle enn den tradisjonelle departementsrollen som forvalter av sektorpolitikken. KRD har med dette en rolle som er unik innen forvaltningen.

Det er derfor påkrevet at departementsledelsen (den politiske og den administrative), med utgangspunkt i lovverket, foretar en grenseoppgang i samarbeid med Sametinget for å avklare KRDs rolle og konkretisere/utdype innholdet i funksjonsfordelingen mellom Sametinget og regjeringsapparatet. En slik avklaring er nødvendig for å kunne få klarhet i hva som skal være KRDs oppgaver innenfor samepolitikken, og en forståelse for og aksept av hvordan disse oppgavene skal prioriteres.

Vi har også pekt på behovet for en grenseoppgang mellom politikere og administrasjonen internt i KRD, som følge av de problemene det sterke politiske fokuset gir for den enheten som er tillagt samordningsfunksjonen for samesaker i KRD.

Videre har vi gjennomgått mål- og oppgavestrukturen og påpekt at målene er formulert svært vide og lite spesifiserte, noe som igjen setter store krav til virksomhetsplanleggingen og den videre oppfølgingen av denne. Før en meningsfylt virksomhetsplanlegging kan finne sted er det imidlertid en forutsetning at prioriteringen av viktige og mindre viktige oppgaver er gjennomført, som et resultat av avklaringen av KRDs rolle og konkretiseringen av funksjonsfordelingen mellom Sametinget og regjeringsapparatet.

Virkemidler og arbeidsmåter

Vi har kommentert KRDs virkemidler for samordning av samepolitikken, fordi tilfanget av virkemidler og bruken av disse i stor grad påvirker KRDs mulighet til å fylle sin samordningsrolle som forutsatt.

Mht strukturelle/organisatoriske virkemidler har vi kommentert bruken av statssekretærutvalget for samiske spørsmål og andre formelt etablerte samarbeidsrelasjoner.

Statssekretærutvalg er generelt sett ikke ansett som nyttige virkemidler for samordning¹. Dette relaterer seg snarere til den praktiske bruken av disse enn organiseringen som sådan. Det er generelt lite bevissthet omkring hvilke saker som bør forelegges et statssekretærutvalg og hvilke som hører hjemme i mer bilaterale fora. Dette gjelder også for statssekretærutvalget for samiske saker. KRDs oppgave med å ivareta sekretariatsansvaret gir imidlertid mulighet for å legge til rette for at utvalget kan fungere på en mer hensiktsmessig måte. Dette forutsetter imidlertid at den tidligere nevnte avklaringen mellom departementets politiske og administrative ledelse angående oppgavens innhold og prioritering av oppgaver er gjennomført.

Av andre formelt etablerte samarbeidsrelasjoner, er samordningsutvalget og de nylig etablerte trilaterale møtene på administrativt nivå mellom KRD,

¹ Jf en pågående kartlegging i regi av Statskonsult vedrørende departementenes erfaringer med samordning av politikkområder som går på tvers av departementenes ansvarsområder.

Sametinget og de enkelte fagdepartementene. Statskonsult anbefaler at KRD formaliserer den hittil uformelle kontakten med kontaktpersoner i fagdepartementene i større grad, slik det er gjort gjennom de trilaterale møtene, av to hensyn: det er behov for å legitimere arbeidet med saksfeltet i fagdepartementene, og det er behov for å unngå en så stor grad av muntlighet i saksbehandlingen.

Med hensyn til prosessuelle virkemidler, har vi fokusert på arbeidsmåter og prosedyrer som kan forbedres og utvikles slik at de fungerer som et nyttig samordningsvirkemiddel for KRD. For å kunne overvåke konsekvenser og være pådriver i samepolitikken er det nødvendig å ha oversikt over og innsikt i andre departementers meldingsarbeid. Det er likedan viktig at KRD gjør sitt eget meldingsarbeid kjent overfor fagdepartementene, gjennom å presentere en aktivitetskalender for dette.

KRD bruker mye tid på bistand til fagdepartementenes arbeid med saker av betydning for det samiske området. Dette gjelder for saker av både kort- og langsiktig karakter. Med korte frister og manglende samefaglig kunnskap i fagdepartementene, er det forståelig at dette blir resultatet. Med hensyn til de mer langsiktige oppgavene bør det imidlertid i større grad satses på en arbeidsfordeling mellom KRD og fagdepartementene, der KRD utfordrer fagdepartementene til å bidra på fagdepartementenes egne sektorområder. Dette forutsetter at KRD kjenner de andre departementenes fagområder tilstrekkelig godt, slik at KRD kan utforme relevante problemstillinger for det videre arbeidet.

Kapasitet og kompetanse

Kapasitet

KRDs brukere og samhandlingsparter oppfatter at det er manglende samsvar mellom KRDs omfattende mål og oppgaver på det samepolitiske området og departementets kapasitet. Statskonsult mener det ikke er mulig å vurdere kapasitetsbehovet før det er foretatt en avgrensning av hva som er prioriterte oppgaver i forhold til den rolle KRD skal ha på dette politikkområdet.

Kapasitet er dessuten et spørsmål om intern organisering av arbeidet og fordeling av oppgaver. Det er en forutsetning at det etableres god oversikt over alle medarbeideres oppgaver og arbeidsbelastning til en hver tid, slik at "må"-oppgaver umiddelbart kan styres dit hvor oppgaven best kan løses innen gitt frist. Dette forutsetter imidlertid bevissthet omkring og enighet om hva som er slike oppgaver.

Kompetanse

Oppgavene og funksjonene som KRD har på det samepolitiske området gjør det nødvendig å ha god kompetanse om samisk kultur, juridisk kompetanse spesielt innen folkeretten, forvaltningskunnskap og utredningskompetanse. I tillegg er det nødvendig å ha noe økonomisk og administrativ kompetanse.

Spesialkompetanse på økonomi og administrasjon bør en søke å utnytte fra Plan- og administrasjonsavdelingen. Det samme gjelder kompetanse om informasjonsutforming og formidling. Ettersom få mennesker skal ha oversikt

over et meget spredt område er det nødvendig med det vi har kalt ”nettverks kompetanse”, det vil si kunnskaper og oversikt over forvaltningens og sektorenes ansvars- og arbeidsoppgaver, de samepolitiske fora og organisasjoner, og kunnskaper om og oversikt over nordiske og internasjonale fora med relevans for samepolitikken.

Vi tror ikke det er verken mulig å være selvforsynt med kompetanse og kunnskap, eller hensiktsmessig å ha ambisjoner om å være det på dette området. Ambisjonsnivået bør være å ikke ha all kunnskap selv, men vite hvor den kan skaffes. Det viktigste er grundig og oppdatert kunnskap om samepolitikken og samisk kultur, relevant juridisk kompetanse, forvaltningskunnskap og utredningskompetanse. Det er nødvendig å utnytte kompetansen som er tillagt spesialfunksjoner i KRD, samt å ha systemer for å utnytte sektorkunnskapen i andre departementer. I tillegg må man, som nå, belage seg på å bruke nasjonale og internasjonale eksperter og forskningsmiljøer på folkerett, spørsmål som omhandler urbefolkninger generelt og samer spesielt og eventuell annen ekspertise.

Organisasjonsendring fra 1.1.1999

I siste fase av prosjektperioden ble det besluttet at Samepolitisk avdeling skulle opphøre som egen departementsavdeling fra 1.1.99. Det opprettes en ny avdeling fra samme dato der det samepolitiske området inngår sammen med det nye området minoritetspolitikk, samt oppgavene som ligger under nåværende Innvandringspolitisk avdeling. Det er ikke er tatt høyde for den forestående reorganiseringen gjennom dette prosjektet, men det svekker ikke resultatene av Statskonsults gjennomgang så lenge KRD har ansvar for politikkområdet som sådan, inkludert den rolle og de funksjoner som skal ivaretas innenfor området.

Med bakgrunn i den forestående reorganiseringen, bør det imidlertid være mulig å komme fram til noen løsninger på enkelte av de problemene som er beskrevet. Reorganiseringen kan blant annet gi nye muligheter for å løse kapasitets- og kompetanseproblemene, og integreringen i en avdeling med tilsvarende utfordringer (men på andre politikkområder) kan gi inspirasjon til utvikling av virkemiddelbruken. Likeledes kan den nye avdelingen få tilført relevant kompetanse fra det samepolitiske området. Man skal likevel ikke se bort fra at integreringen av samepolitikken i en større avdeling også kan komme til å skape nye problemer. Statskonsult anbefaler derfor at det gjennomføres en evaluering etter et års tid, slik at det blir mulig å vurdere hvorvidt det er skjedd endringer innenfor de områdene der vi har påpekt et behov for videre oppfølging.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for oppdraget

Det ble satt økt fokus på det samepolitiske området gjennom regjeringsskiftet i oktober -97, der det for første gang ble opprettet en stilling som statssekretær for samiske saker. St.meld. nr. 18 (1997-98), Tillegg til St.meld. nr. 41 for 1996-97 og opprettelse av et statssekretærutvalg for samiske saker markerer også en generell politisk styrking av saksområdet og samordningsarbeidet.

KRD har på denne bakgrunn igangsatt prosjektet «Samordning av samepolitikken», med det formål å styrke KRDs virksomhet på det samepolitiske området, spesielt i forhold til de andre departementene. Målet *er å komme fram til nye tiltak for bedre samordning av samepolitikken*, herunder tiltak som er en forbedring eller fornyelse av metoder og arbeidsmåter avdelingen allerede benytter.

Det er utarbeidet en rapport, «Samordning av samepolitikken» (22.4.98), som utgjør et grunnlagsdokument for det videre arbeidet med gjennomgang av saksområdet.

KRD har ønsket en systematisk gjennomgang av virksomheten i Samepolitisk avdeling som en del av ovennevnte prosjekt. KRD har ved departementsråden bedt om eksternt bistand fra Statskonsult til en slik gjennomgang.

2.2 Mål for prosjektet

Statskonsults mandat har vært å gjennomgå KRDs virksomhet på det samepolitiske området, med sikte på effektivisering og tilpasning mellom kapasiteten og de oppgaver som må prioriteres. Gjennomgangen omfatter en kartlegging av forhold med betydning for KRDs måloppnåelse og funksjonsmåte, innenfor de formelle og politiske rammer og krav.

Det er satt fokus på KRDs samordningsfunksjon innenfor samepolitikken, hvordan denne utøves, i hvilken grad KRD lykkes med å samordne samepolitikken og hva som eventuelt kan bidra til å styrke denne funksjonen. Dessuten vurderes ressurs- og kompetansesituasjonen, og om samordningsfunksjonen er organisert på en hensiktsmessig måte slik at ulike oppgaver og funksjoner kan utføres tilfredsstillende.

Statskonsults oppgave har vært å gjennomgå KRDs rolle og funksjon på det samepolitiske området, representert ved Samepolitisk avdeling. I siste fase av prosjektperioden ble det besluttet at Samepolitisk avdeling skulle opphøre som egen departementsavdeling fra 1.1.99. Det opprettes en ny avdeling fra samme dato der det samepolitiske området inngår sammen med det nye området minoritetspolitikk, samt oppgavene som ligger under nåværende Innvandringspolitisk avdeling. Det har ikke ligget innenfor Statskonsults mandat å vurdere eventuelle følger av den nye organiseringen.

Selv om politikkområdet blir integrert i en annen departementsavdeling, er det fortsatt KRD som har ansvar for området som sådan, inkludert den rolle og de funksjoner som skal ivaretas innenfor området. Den forestående omorganiseringen vil derfor ikke influere på resultatene av Statskonsults gjennomgang av KRDs virksomhet på dette politikkområdet.

2.3 Gjennomføring og valg av metode

KRD ønsket i utgangspunktet at prosjektet skulle starte opp våren –98, med gjennomføring og ferdigstilling tidlig høst –98. På grunn av eksterne bindinger i Statskonsult var det først mulig å gjennomføre prosjektet etter medio september. Arbeidet ble inndelt i fire faser:

1. Avklaring og organisering av arbeidet (prosjektplan, mandat, organisering, avklare forventninger, kontraktsinnngåelse)
2. Utdyping av problemstillinger (informasjonsinnsamling på bakgrunn av dokumentasjonsstudier og intervju)
3. Dialog om problemer/utfordringer, utvikling av løsningsforslag (gjennom kartleggingsseminar med KRD, med utgangspunkt i presentasjon av funn fra intervju/dokumentgjennomgang)
4. Analyse og rapportskrivning

Fase 1 ble gjennomført i løpet av juni, og inkluderte et oppstartseminar med KRD for å avklare problemstillinger og forventninger før kontrakt ble underskrevet. Selve gjennomføringen av prosjektet (fra og med fase 2) startet opp medio september.

I fase 2 ble informasjonsinnsamlingen basert på dels dokumentgjennomgang, dels på intervju.

Relevante dokumenter har omfattet

- Diverse lovverk (grunnloven, sameloven, internasjonalt lovverk)
- Stortingsmeldinger
- Diverse Ot prp
- Regjeringens prinsippmeldinger om samepolitikken
- Interne rapporter og annen dokumentasjon utarbeidet av KRD
- Innstillinger fra Samerettsutvalget

Intervjuobjekter har vært

- samhandlingsparter i de ulike departementene (medlemmer av Statssekretærutvalget og representanter for administrasjonen i de samme departementene) og andre aktører innen det samepolitiske området (Sametinget)

Fase 3 har inkludert et kartleggingsseminar med referansegruppen for prosjektet, samt ledelsen i Innvandringspolitisk avdeling da det like før

seminaret ble klart at også denne avdelingens oppgaveområde skulle inngå i den nye avdelingen som opprettes fra 1.1.99.

2.4 Organisering

Prosjektet ble organisert med oppdragsgiver, referansegruppe og prosjektgruppe. Ansvarsfordelingen mellom disse er gjengitt nedenfor.

Oppdragsgiver har vært Kommunal- og regionaldepartementet, ved departementsråden. Departementsråden har i tillegg hatt ansvar for

- å godkjenne prosjektplanen
- å inngå avtale med Statskonsult
- å være mottaker av resultatene
- å stå for gjennomføring av eventuell videre oppfølging av resultatene

Hovedkontakt for prosjektet i KR D har vært ekspedisjonssjefen i Samepolitisk avdeling.

Referansegruppen har bestått av ledelsen og de ansatte i Samepolitisk avdeling og representanter for Plan- og administrasjonsavdelingen. Det har vært to samlinger i gruppen. Referansegruppen har hatt ansvaret for

- å diskutere og komme med innspill og forslag til endringer i prosjektplanen og gi innspill underveis i prosjektet
- å komme med innspill på utkast til rapport med forslag til løsninger bl.a. for å sikre at forslagene er gjennomførbare og kan aksepteres i ettertid

Prosjektgruppen har bestått av to rådgivere fra Statskonsult, som har hatt ansvaret for

- planlegging med milepæler
- utforming og bruk av metodikken
- gjennomføring av kartleggingsarbeidet
- analyse og utforming av forslag til løsninger på bakgrunn av dataene
- rapportskrivning

Statskonsult har benyttet seg av Samepolitisk avdelings egne ressurser med hensyn til å få fram relevant fakta- og grunnlagsinformasjon til bruk i det videre analysearbeidet.

3 Problemstillinger

For identifisering av problemstillinger er det tatt utgangspunkt i rapport av 22.4.98 (utarbeidet som et ledd i prosjektet «Samordning av samepolitikken»), samt arbeidsmiljøundersøkelsen av 1997. Nevnte materiale påpeker en del problemstillinger som har vært utgangspunkt for det videre arbeidet med kartlegging av problemområder. Her kan bl.a. nevnes:

erfaringen med samordning av samepolitikken, gjennom det interdepartementale samordningsutvalget for samesaker (etablert 1991), tilsier at dette ikke har fungert tilfredsstillende med hensyn til å gjøre regjeringen bedre i stand til å utforme og virkeliggjøre sin samepolitikk og til å møte innspill fra Sametinget med en helhetlig holdning

erfaringer fra samordning på andre sammenlignbare politikkområder tilsier at bruk av utvalg som instrument i samordningsarbeidet kan være formålstjenlig gitt at bestemte forutsetninger er tilstede

det er behov for å avklare forhold knyttet til KRDs samordnende og styrende rolle på det samepolitiske området og hvordan denne rollen bør følges opp. Eksempler på KRDs funksjoner på det samepolitiske området som i dag ikke er tilstrekkelig avklart eller ivaretatt er:

informasjonsformidling innenfor det samepolitiske området

identifisering og kartlegging av sektordepartementenes planlagte og pågående saker av samepolitisk betydning (behov for oversikt og innsikt, «overvåke» forhold /utføre konsekvensanalyser med betydning for samepolitikken)

KRD som initiativtaker og pådriver på det samepolitiske området

Statskonsult har på denne bakgrunn kartlagt forhold som knytter seg til KRDs grad av måloppnåelse og funksjonsmåte:

de formelle og politiske rammer og krav som stilles til KRD: hva skal være mål for departementets virksomhet/hvilke effekter skal oppnås hvorvidt det er samvar mellom Samepolitisk avdelings egne mål og strategier og de formelle og politiske rammer og krav

avklaring av KRDs ansvarsområde, funksjoner og oppgaver: generelt i forhold til mål/strategier, og spesielt i forhold til andre sektordepartementer og andre faglig relaterte organer (Sametinget, Samordningsutvalget for samesaker, Statssekretærutvalget for samespørsmål)

KRDs ressursbruk i forhold til ansvars- og oppgaveområdet

kapasitet og kompetanse i forhold til ansvars- og oppgaveområdet

erfaringer med dagens virkemiddelbruk og arbeidsmåter knyttet til samordningsfunksjoner, herunder samhandlingsmønstre med andre departementer (sektordepartementene) og andre faglig relaterte organer (Sametinget, Samordningsutvalget for samesaker, Statssekretærutvalget for samespørsmål), hva finnes av formelle virkemidler (Utredningsinstruksen, budsjettarbeidet, mm.) og hvordan erfaringen er med disse

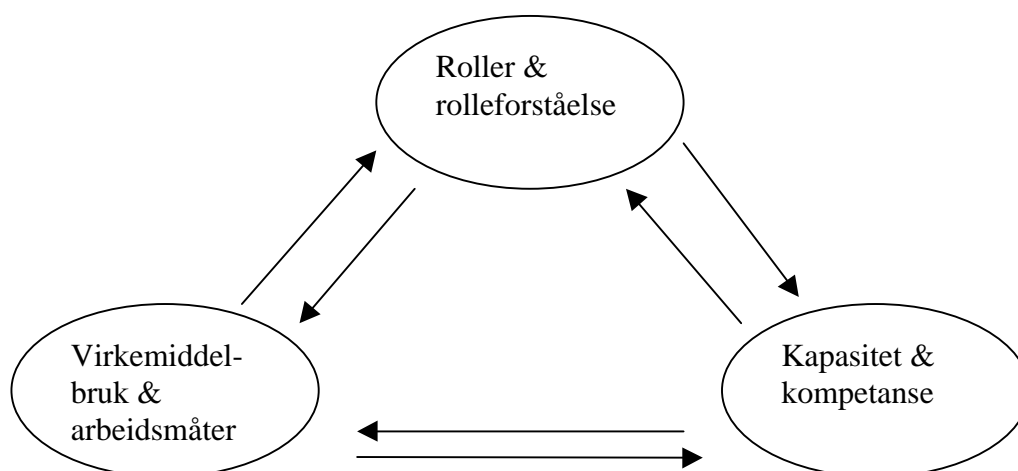
avklare eventuelle sprik i forventninger mellom KRDs, sektordepartementenes og andre faglig relaterte organers oppfatninger omkring hva som skal være mål for avdelingens virksomhet og hvordan disse målene skal nås gjennom valg av organisering, funksjoner og oppgaver samt virkemiddelbruk.

Vi har i rapporten gjennomgående behandlet ivaretagelsen av funksjonsområdet som KRDs anliggende, og ikke utelukkende som oppgaver for Samepolitisk

avdeling. Dette er blitt gjort fordi vi ønsker å fokusere på det ansvar KRD som sådan har i å ivareta samordningen av samepolitikken.

4 Analysemodell

Med utgangspunkt i problemstillingene i kap. 2 er det utformet følgende modell. Modellen er brukt som utgangspunkt for informasjonsinnhenting og bearbeiding av innsamlet materiale, samt i analysefasen for vurdering og videre anbefaling:



På bakgrunn av de problemstillinger som er presentert i kap. 2, synes det relevant å dele inn disse i ovennevnte betegnelser. Sammenhengen mellom betegnelseene er klar: Det å skulle inneha en bestemt rolle krever et visst tilfang av virkemidler samt en bestemt kompetanse og kapasitet. Omvendt: Tilfanget av virkemidler, kapasitet og kompetanse bestemmer i hvilken grad man er i stand til å fylle sin rolle i tilstrekkelig grad. Det vil dessuten være slik at virkemidler best kan utnyttes og videreutvikles dersom man besitter en viss kompetanse og kapasitet.

Problemstillingene fra kap. 2 vil derfor kunne dekkes på følgende måte:

Rolle og rolleforståelse:

Avklaring av

de formelle og politiske rammer og krav som stilles til KRD om det er samvar mellom KRDs egne mål og strategier og de formelle og politiske rammer og krav

KRDs ansvarsområde, funksjoner og oppgaver: generelt i forhold til mål/strategier, og spesielt i forhold til andre sektordepartementer og andre faglig relaterte organer (Sametinget, Samordningsutvalget for samesaker, Statssekretærutvalget for samespørsmål)

eventuelle *språk i forventninger* mellom KRDs, sektordepartementenes og andre faglig relaterte organers oppfatninger omkring hva som skal være mål for avdelingens virksomhet og hvordan disse målene skal nås gjennom valg av organisering, funksjoner og oppgaver samt virkemiddelbruk.

Virkemiddelbruk og arbeidsmåter

erfaringer med dagens *virkemiddelbruk og arbeidsmåter* knyttet til samordningsfunksjoner, herunder *samhandlingsmønstre* med andre departementer (sektordepartementene) og andre faglig relaterte organer (Sametinget, Samordningsutvalget for samesaker, Statssekretærutvalget for samespørsmål), hva finnes av formelle virkemidler (Utredningsinstruksen, budsjettarbeidet, mm.) og hvordan er erfaringen med disse

Kompetanse og kapasitet

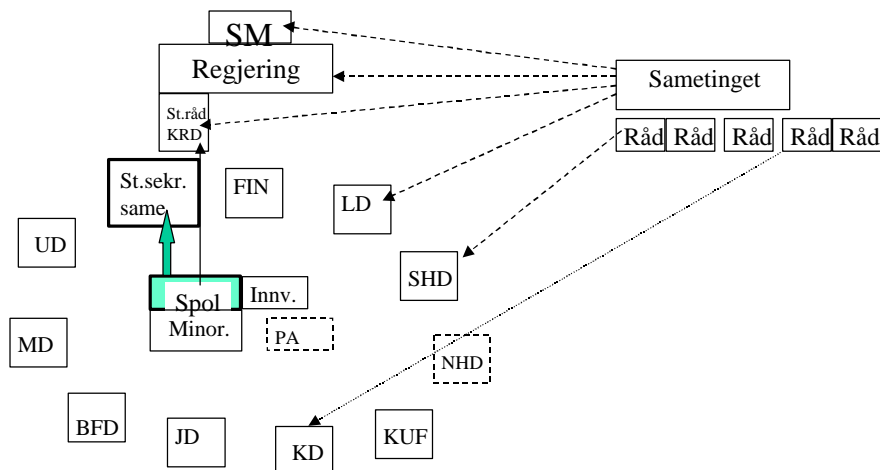
KRDs *ressursbruk* i forhold til ansvars- og oppgaveområdet (og rollen de skal ha)
kapasitet og kompetanse i forhold til ansvars- og oppgaveområdet

5 Aktører på det samepolitiske området

Det samepolitiske området kjennetegnes ved at det er mange aktører som KRD må forholde seg til både på det politiske og det administrative nivået. Statssekretærutvalget for samespørsmål og Sametinget med tilhørende ulike råd utgjør det viktigste nettverket på det politiske området. Det er ti faste medlemmer av statssekretærutvalget som statssekretæren for samiske spørsmål i KRD leder. Statssekretærer for andre departementer kan innkalles hvis nødvendig. Sametinget er et selvstendig politisk organ bestående av 39 valgte representanter tilhørende 7 partier/organisasjoner. Det avholdes fire sesjoner i året. Fire rådgivende organ (råd) er underlagt Sametinget². Sametinget kan ta opp hvilke som helst spørsmål direkte med politisk eller administrativt nivå i forvaltningen.

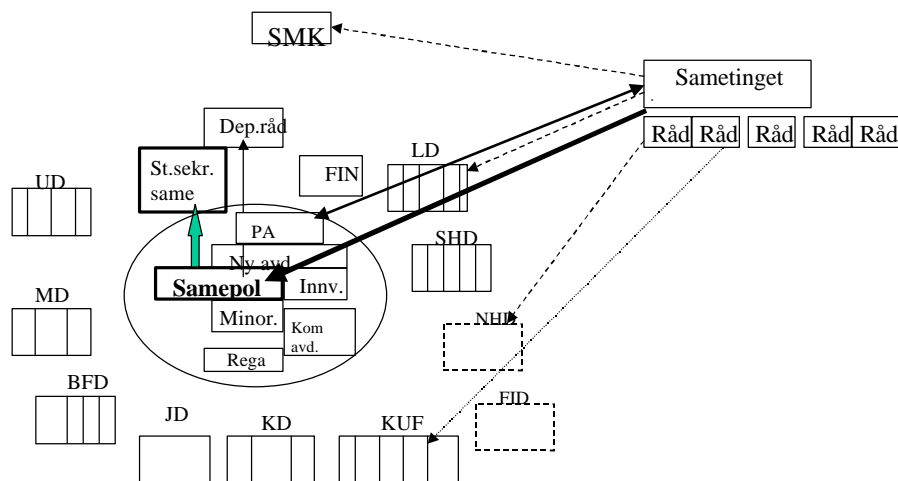
² Samisk næringsråd, samisk kulturråd, samisk språkråd og samisk kulturminneråd

Aktørkart - politisk nivå



På det administrative området er det kontakt angående samepolitiske spørsmål mellom KRD og mange ulike avdelinger i de fleste departementer. Kontaktpersonene i 9 departementer har sammen med KRD utgjort et samordningsutvalg som for tiden ikke er operativt. Det er hyppig kontakt med Sametingets administrasjon og sekretariatene for rådene, og også direkte relasjoner til ulike samiske institusjoner og organisasjoner. Sametingets administrasjon, sekretariatene for rådene og samiske institusjoner har også direkte kontakt med andre deler av sentralforvaltningen utenom KRD. Nedenfor er dette illustrert.

Aktørkart - administrasjon/embetsverket



6 Funn fra kartleggingen

Gjennom intervjuene med statssekretærene og Sametingspresidenten, som utgjør det politiske nivået, og med embetsverket i de forskjellige departementene har det kommet fram relevante momenter på problemstillingene som prosjektet omfatter. Disse gjengis kort nedenfor. Momentene gir uttrykk for respondentenes ulike oppfatninger omkring problemstillingene, både positive og negative, og må ikke oppfattes som en samlet og endelig konklusjon vedrørende KRDs virksomhet på det samepolitiske området. Momentene er gruppert i henhold til analysemodellen, det vil si innhentede oppfatninger omkring rolle/rolleforståelse, virkemiddelbruk/arbeidsmåter og kompetanse/kapasitet.

Momentene er ikke kommentert fra Statskonsults side i dette kapitlet.

6.1 KRDs rolle og rolleforståelse

Grei forståelse av roller og ansvar

Godt samarbeid og avklarte roller med KAD/KRD, lange tradisjoner for dette

KRD er ikke "imperiebygger" som griper fatt i oppgaver de ikke skal arbeide med

KRD har en helt nødvendig rolle som samordner av samepolitikken, kan se spørsmål ut fra en samepolitisk rolle og ikke ut fra egen sektorpolitikk

KRD "eier" samepolitikken. Har sammenheng med at enheten har eksistert siden før etableringen av Sametinget og besitter mye kunnskap. Nå er det nye tider med nye konstellasjoner, blant annet statssekretærutvalg og statssekretær, dette krever en annen virksomhet enn tidligere

KRDs "eiendomsrett" (pga stor kunnskap og at de var "først ute") til mange temaer innen samepolitikken bidrar til å frita de andre departementene for ansvar på sine områder

KRD skal ikke representere den samiske befolkning, men regjeringen
Uklart hvilken rolle KRD skal ha i samepolitikken, ren koordinering (som det er i dag) eller pådriver. Det siste krever aktiv handling og reservekapasitet, noe KRD ikke har i dag

6.2 KRDs virkemiddelbruk og arbeidsmåter

Strukturelle/organisatoriske virkemidler:

Statssekretærutvalg (SSU)

Må være mer policydannende og konsentrere seg om å legge rammer for de utviklingstrekk man ønsker, for eksempel vise samepolitisk profil innen enkelte områder, for eksempel kultur, miljøvern, osv.

SSU skal ta opp saker der det skal legges grunnleggende veivalg for regjeringen. Saker som er mindre enn dette bør ikke være tema i SSU
SSU bør være inaktivt hvis ikke det er saker av prinsipiell interesse som skal tas opp

Har lett for å bli et forum for enkeltsaker og rene referatsaker

For hyppige møter, enkeltsaker i fokus som heller burde løses bilateralt. Skal ikke løse bilaterale saker i multilaterale fora, dette fører bare til at deltakerne ikke vil engasjere seg i området (når det likevel ikke omhandler deres egne områder) og unnlater derfor deltakelse på neste møte

Dårlig strukturerte opplegg for møtene i SSU. Et effektivt og nyttig SSU stiller store krav til struktur og grensesetting: klare tema, gode forberedelser og god møteledelse

Det er for mange mennesker i utvalget til at det går an å få utrettet noe, det bør heller arbeides med konkrete problemstillinger med bare de berørte departementer

SSU er et informasjonsutvekslingsorgan som signaliserer en generell velvilje, men det er ikke noe arbeidsorgan

SSU er et nyttig utgangspunkt for å ”samle troppene” og koordinere samepolitikken, men det viktige skjer mellom møtene på embetsnivå
SSU er viktig som redskap for bevisstgjøring

SSU tvinger embetsverket til å ta samespørsmål på alvor, setter fokus på samesaker også innen embetsverket. Dette er også embetsverkets eneste mulighet til å gi politikerne beskjed om hva de bør gjøre på et område med mange politiske skjæringspunkt

SSU gjør det tillatt å blande seg i andres saker og gir embetsverket signaler til å gå videre med det riktige antall departementer innblandet

Samordningsutvalget

Lange møter, få resultater

Bilaterale tema som ikke hadde noe å gjøre i et multilateralt forum

Sakene dårlig forberedt

Møtte stadig nye deltakere, uten kunnskap og uten beslutningsmyndighet (dvs saksbehandlere)

Deltakerne ble aldri pålagt å gjøre noe, ble aldri utfordret til å skulle bistå eller fremlegge noe

Bra informasjonsutvekslingsorgan, burde revitalisere utvalget slik at det kunne forberedt saker for SSU, få satt saker på dagsordenen. Dette kunne lette KRD ved at saker må forberedes i andre fagdepartementer.

Prosessuelle virkemidler:

KRDs egne virkemidler

KRD mangler egne virkemidler for samordning av samepolitikken ut over statssekretærutvalget, lovverket og budsjettet og har derfor behov for følgende:

KRD må bli bedre på prosesskunnskap for å få innpass, må vite hvor de skal lete for å få innpass i viktige prosesser som angår det samepolitiske området, må komme inn i beslutningsprosesser som angår dem
KRD burde vært tydeligere på hva de forventer av fagdepartementet
KRD må i større grad kunne utfordre andre departementer på saksområder/temaer de andre departementene kunne forbedre/ta vare på innenfor sitt område
KRD bør fokusere på å følge opp de andre departementene ved at disse må få inn noe om det samiske, i stedet for at KRD skal gjøre dette selv
KRD må gi ut mye informasjon for å bygge opp fagdepartementets kunnskap og må ha gode påvirkningsstrategier å jobbe utfra
Vi (fagdepartementene) mangler råd fra KRD for hvordan vi skal gå frem for å få i gang samarbeide på våre områder

Arbeidsmåter

KRD gjør mye for de andre departementene, skriver mye for fagdepartementene som departementene burde gjøre selv
KRDs bidrag for de andre departementene sikrer kvaliteten og reduserer sannsynligheten for å måtte reformulere senere
Det er for mye muntlig saksbehandling i stedet for ordnede møter, det er behov for å utvikle formelle rutiner for arbeid og møtevirksomhet
Forvaltningsoppgaver: Litt preg av at den som har tid deltar i enkelte saker og at enkeltpersoner derfor kan skifte i samme sak
KRD har problemer med å holde frister
Det er uklart hvem som gjør hva/har ansvar for hva i KRD
Samepolitisk avdeling trenger bistand fra PA i KRD og oppfølging fra departementsledelsen på området

6.3 KRDs kapasitet og kompetanse

Kapasitet

Mht politikktutforming og utførelse av sektorpolitikken når ikke KRD å overkomme alt, de har kapasitetsproblemer fordi de må forholde seg til svært mange aktører og saksfelter
Det er behov for mye informasjon og seminarvirksomhet overfor mange sektorer for å øke andres innsikt og interesse slik at disse spørsmål ikke blir tidvise ad-hoc opplevelser for forvaltningen og samfunn, men avdelingen har ikke nok kapasitet til dette i dag
KRD klarer ikke å betjene SSU og statssekretær, Samepolitisk avdeling er ikke vant til å arbeide som avdeling, har ikke kultur på å prioritere oppgaver for politisk ledelse. Dette skyldes dårlig kapasitet
KRD blir ikke forstyrret av andre departementer, på godt og vondt, det er marginal kunnskap og interesse for det samepolitiske området i andre departementer ("det er jo så fjernt og langt unna Oslo"), og dette stiller store krav til KRDs virksomhet og kapasitet
Kapasitetsøkning er nødvendig dersom de skal være pådrivere i samepolitikken, hvis pådriverrollen ikke bare skal være Sametingets rolle

KRD har for få ansatte på det samepolitiske området. Det er behov for å styrke rådgivningskapasiteten og ha egen oversetter

Kompetanse

KRD har kompetanse til å forstå hva de ikke kan
KRD har kompetanse på vårt område som er veldig bra
KRD har flinke folk, men er for få til å få det synliggjort

KRD kjenner ikke tilstrekkelig til departementshåndverket
Vanskelig å ha noe bilateralt samarbeide mellom KRD og fagdepartement fordi KRD ikke har nok kunnskap om fagdepartementets område

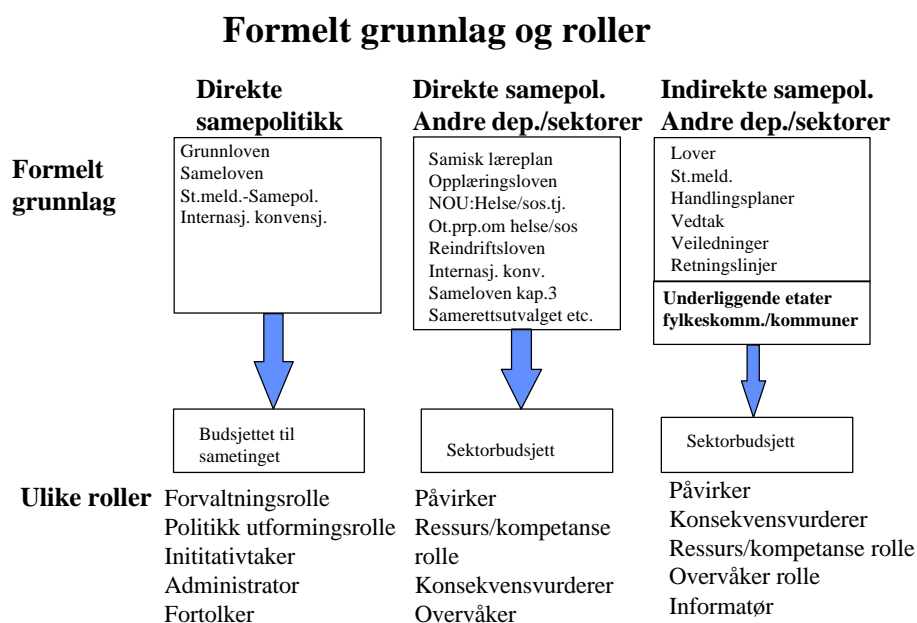
KRD mangler oppdatert kunnskap, kompetanse og forståelse for dagens samiske samfunn

KRD har mye detaljkunnskaper, mye samepolitisk kunnskap, men mangler metodikk for hvordan man skal gå frem for å kunne påvirke innenfor det samepolitiske området (strategi/påvirkningsmetodikk). Dette er naturlig for en så liten avdeling med så mye ansvar, der de andre departementene har store oppgaver som har følger for samepolitikken
KRD har mye kunnskap og innsikt på eget område, men har problemer med å sette seg inn i sektorenes fagområder. KRD er derfor prisgitt at sektordepartementene forteller dem alt de trenger å vite. Det er nødvendig å kjenne sektordepartementenes fagområder om KRD skal oppnå noe innenfor disse departementenes områder.

7 Analyse – vurderinger

7.1 Hva skal være KRDs rolle

KRD har et formelt grunnlag for utøvelsen av sine roller. Det formelle grunnlaget utgjøres av lovverket (grunnloven, sameloven), regjeringens samepolitikk og internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til. I tillegg forvalter andre departementer lover og annet formelt grunnlag som har direkte relevans for deres utøvelse av politikken overfor den samiske befolkning. Andre departementer og deres underliggende etater, samt kommuner og fylkeskommuner utøver også myndighet som har til dels store indirekte konsekvenser for de samiske områdene og den samiske befolkning. Budsjettet til samepolitiske formål og sektorbudsjettene, som dels er øremerket til samiske formål og generelle kapitler til samiske områder og befolkningen i disse, kommer i tillegg til det legale og politiske grunnlaget. Til sammen utgjør dette grunnlaget for samepolitikken og gir rammene for hvilke typer roller KRD skal og kan ha. Figuren nedenfor illustrerer det formelle grunnlaget for KRDs rolleutøvelse.



Som vist på figuren ovenfor vil KRD ha ulike roller i ulike sammenhenger overfor sine samhandlingspartner. Disse kan deles inn i hovedgruppene

- Initiativtaker og pådriver på det samepolitiske området (politikkutforming, påvirkning)
- Forvalter av samepolitikken (koordinering, løpende forvaltning, oppfølging av vedtatt politikk/tiltak)
- Overvåker/konsekvensanalytiker (identifisering og kartlegging av sektordepartementenes planlagte og pågående saker av samepolitisk betydning)

Informasjonsformidler innenfor det samepolitiske området
(fortolkning/formidling, megling, opplæring)

De ulike rollene er forankret i de ulike styrende dokumenter som er inkludert i figuren, der hovedinnhold og begrunnelser kan gjengis i følgende korte trekk:

Formelle og politiske rammer og krav uttrykkes gjennom St meld nr 41 Om norsk samepolitikk og Tilleggsmeldingen (St meld nr 18). KRD har det overordnede samordningsansvar for statens samepolitikk. Fagdepartementene har ansvar for oppfølging av samiske saker innenfor sine sektorområder. Dette gjelder også for de områder Sametinget forvalter (fra og med 1999 vil Sametinget få overført sin bevilgning på en 50-post). KRDs rolle som samordningsdepartement for samiske saker innebærer at det må arbeides med en kontinuerlig avveining av synspunkter, hensyn og interesser mellom fagdepartementene, med tilhørende sektorinteresser, og samiske interesser representert ved Sametinget, ut fra de samerettslige bestemmelser.

For å bedre samordningen mellom departementene når det gjelder saker som angår den samiske befolkningen har regjeringen utnevnt en statssekretær for samepolitiske saker i KRD, samt opprettet et statssekretærutvalg for samiske spørsmål. KRD er sekretariat for utvalget og samordningsinstans, mens det faglige ansvaret fortsatt ligger i de enkelte fagdepartementene.

Sametinget er regjeringens viktigste premissgiver i utformingen av samepolitikken³. Det er avhengig av en effektiv samordning departementene imellom for å nå sine politiske målsetninger. Sametinget er for øvrig et selvstendig politisk organ som kan øve påtrykk overfor de organer de selv ønsker. Sametinget henvender seg derfor direkte til de enkelte fagdepartementer og til Statsministerens kontor, og har i tillegg direkte kontakt med kommuner og fylkeskommuner. KRD får derfor en spesiell samordningsrolle til forskjell fra andre aktører med samordningsfunksjoner innenfor regjeringsapparatet. KRD skal ikke bare stå for forvaltning av regjeringens samepolitikk, men skal også følge opp Sametinget ved å gi den politiske ledelse til en hver tid oversikt over innspill fra Sametinget, samt sørge for at innspill blir behandlet og besvart. Regjeringen har en lovfestet plikt (gjennom grunnloven, sameloven og folkeretten) til å følge opp innspill fra Sametinget. Dette omfatter mer enn tradisjonell sektorstyring og KRD får derved en rolle som går ut over den tradisjonelle departementsrollen. Sametingets posisjon i forhold til statens ansvar for dette politikkområdet medfører at KRDs funksjoner, oppgaver og rolle blir unik innenfor forvaltningen for øvrig.

Sameloven har også en allmenn regel om Sametinget i hørings saker, som innebærer at Sametingets mening om saker som har betydning for den samiske befolkningen bør innhentes før det tas endelige avgjørelser (Sametinget kommer sammen 4 ganger i året). KRD får derfor en viktig rolle som informasjonsformidler og "oversetter" fra Sametinget til regjering og forvaltning, og en oppfølgings- og overvåkerrolle den andre veien, i saker fra regjering/forvaltning til Sameting.

³ Jf St meld nr 41, (1996-97) og St meld nr 18 (tilleggsmeldingen til nr 41)

På bakgrunn av de oppfatninger som kom fram i kartleggingsfasen, kan det synes som om det er full forståelse av og enighet om at KRD skal ivareta de ovennevnte roller, slik de også må kunne tolkes ut fra de aktuelle styringsdokumentene som er nevnt ovenfor. De ulike rollene blir imidlertid ivaretatt i ulik grad. Likedan tilsier arbeidsfordelingen mellom fagdepartementene og KRD at til tross for at rollene er forstått og akseptert, gjenspeiles ikke dette tilstrekkelig, verken i KRD eller i fagdepartementene, gjennom oppgaveløsningen. Dette utdypes nærmere i kapittel 6.2.2.2.

Med hensyn til ivaretagelse av de ulike rollene, etterlyses det i kartleggingsrunden større aktivitet på pådriver/initiativtakersiden. Vi skal ikke her gå inn på avveiningen mellom de ulike rollene. I kapitlene om virkemidler, kapasitet og kompetanse kommer vi tilbake til grunnlaget som må være til stede for å fylle slike roller. Her må vi bare ta for gitt at KRD i utgangspunktet skal fylle alle de roller som er nevnt i det foregående.

7.1.1 Hvilke oppgaver skal ha prioritet, og hvem skal KRD først og fremst betjene?

Et viktig spørsmål i rollesammenheng er den uklarhet som tydelig fremkommer med hensyn til hvilke oppgaver som skal prioriteres og hvem KRD først og fremst skal betjene:

løpende forvaltning av oppgaver relatert til det samiske samfunnet, regjeringens ønskemål, eller oppfølging av Sametingets innspill.

De ulike grupperinger har ikke nødvendigvis sammenfallende interesser eller meninger om mål og virkemidler. Uklarheter omkring dette har sammenheng med den historiske utviklingen av politikkområdet:

Tidligere KAD og nåværende KRD har hatt et overordnet ansvar for samordning av statens samepolitiske virksomhet siden 1980. Arbeidsoppgaver tilknyttet samiske saker har siden vokst. Opprettelsen av Sametinget i 1989 har økt kravet til en samordnet statlig samepolitikk. Saksmengden fra Sametinget viser sterk økning og samordningsvirksomheten blir også stadig viktigere i takt med den økte overføringen av myndighet til Sametinget. Sakene har endret seg i retning av å ha større prinsipiell karakter og er dermed blitt viktigere politisk. Arbeidsmengden har også økt som følge av fokus på og tilknytningen til nordiske samespørsmål og urbefolkningsspørsmål internasjonalt. I takt med dette har arbeidet med samiske spørsmål i sentraladministrasjonen blitt styrket organisatorisk fra å utgjøre et ”interessekontor for samiske saker” uten politisk påtrykk, til etablering av en egen seksjon i departementet og videre til en departementsavdeling (og fra 1.1.99 tilbake til en seksjon igjen) med egen statssekretær og eget statssekretærutvalg. Det vil si at utviklingen på det organisatoriske området har gått fra en liten enhet (med store samefaglige kunnskaper, men med begrenset samepolitisk interesse fra politikere og embetsverk) til en (fortsatt liten) avdeling med stor politisk fokus (men med

fortsatt liten interesse fra øvrige forvaltning). Situasjonen kan derfor karakteriseres ved at det er manglende samsvar mellom politisk interesse og administrativ oppbygning.

På denne bakgrunn er det forståelig at den nye oppgaven med å betjene en politisk aktiv ledelse på feltet kan komme i konflikt med den daglige forvaltningen av samepolitikken som det er tradisjon for å arbeide med, og som har fått utvikle seg uten nevneverdig innblanding fra politikere og embetsverk. Dette kan forklares ut fra den lovbestemte oppfølgingen av Sametingets virksomhet (rolle- og funksjonsfordelingen mellom Sametinget og regjeringsapparatet er fortsatt under utvikling) som medfører at KRDs virksomhet på det samepolitiske området går ut over den tradisjonelle departementsrollen, jf foregående side. Resultatet blir uklarhet om prioriteringer av arbeidet.

Lovverket og Stortingsmeldinger har klare prosedyrer for hvilke saker som skal behandles av hvilke organer, Sameting og regjering. Problemene kommer imidlertid fram ved praktiseringen, ettersom både Sameting og regjering skal ha en innflytelse på utforming av samepolitikken. KRDs samepolitiske avdeling vil hele tiden være utsatt for en strøm av saker fra både Sameting og politisk ledelse, i tillegg til den daglige forvaltningen og oppfølgingen av saksområdet. Avklaring av prioriteringer blir desto viktigere. Den administrative departementsledelsen må derfor, med utgangspunkt i lovverket, foreta en grenseoppgang i samarbeid med politisk ledelse og Sametinget om: Hva er mål-, bør-, og ønsker-oppgaver, hvordan prioritere, hvilke interesser skal veie tyngst?

Same- og innvandringspolitikken er for øvrig sterkere politisk vektlagt enn andre politikkområder gjennom utnevnelsen av en egen statssekretær. Dette har gitt et stort politisk fokus på den samiske målgruppen. Den politiske ledelsens ansvarsområder omfatter vanligvis flere områder, der det også kan være ulike konflikterende mål og interesser. Det sterke politiske fokuset på en så liten enhet som samepolitisk avdeling i KRD (for øvrig departementsverdenens minste) fører derfor til utstrakte muligheter for nær kontakt mellom politisk ledelse (statssekretæren) og de enkelte medarbeidere. Statssekretæren for samiske spørsmål får lett en embetsrolle. Dette kan føre til en uryddig situasjon der de ansatte kan få følelsen av å måtte forholde seg til to ekspedisjonssjefer (dette er situasjoner som lett oppstår også uavhengig av avdelingsstørrelse⁴). Det kan derfor være nødvendig med en grenseoppgang mellom politikk og administrasjon også på dette området.

7.1.2 Rollen i forhold til sektordepartementene

Sektordepartementene har direkte eller indirekte ansvar for samepolitiske saker ved at de

⁴ jf Svein Eriksen: Herskap og tjenere. Om samarbeidet mellom politikere og tjenestemenn i departementene. TANO, 1988

-
- forvalter regelverk som skal ivareta særrettigheter for den samiske befolkningen, for eksempel deler av sameloven, internasjonale konvensjoner, reindrifsløven. etc
 - har ansvar for politikkområder som gjelder generelt i alle geografiske områder og for hele befolkningen, men som kan ha spesielle konsekvenser for den samiske befolkning, -interesser og geografiske områder
 - har ansvar for politiske tiltak for de nordligste fylkene og/eller utkantområder, men uten at dette har den samiske befolkning som primær målgruppe

For sektordepartementene har det vist seg å være vanskelig å ha nok kunnskap om, være tilstrekkelig oppmerksom på og reagere raskt nok når en sak eller saksområde berører samepolitiske spørsmål. Dette gjelder ikke minst i avdelinger som sjelden behandler eller kommer bort i denne type saker. De sier selv at det kan være lett å glemme og for eksempel inkludere samiske representanter i utvalg både sentralt og regionalt. Det er også saksområder der det er direkte motstridende interesser og målkonflikter mellom sektorpolitikken og samepolitikken. Dersom sektordepartementet ikke er tilstrekkelig oppmerksom på potensielle interessenmotsetninger, kan dette medføre at saken blir vanskelig å håndtere politisk. For embetsverket er det derfor nødvendig med både årvåkenhet og å forholde seg til prosedyrer som kan sikre at sakene blir tilfredsstillende vurdert fra en samepolitisk synsvinkel og at Sametinget får anledning til å høres.

Sektordepartementene har også ansvar for å følge opp gjennomføringen av samepolitikken innenfor sine sektorer. Dette inkluderer å påse at bevilgninger som nå går inn i rammetilskuddet til Sametinget blir brukt i henhold til planene. Det har hersket noe usikkerhet fra enkelte departementer om dette er sektordepartementets ansvar eller om KRD skulle følge opp den samlede bevilgning.

I tillegg til budsjettet legges det nå fram en oversikt over bevilgninger som går til samepolitiske formål. For enkelte departementer har det vært vanskelig å framskaffe en god nok oversikt fordi det kan være vanskelig å skille ut det som har direkte samepolitisk relevans fra andre aktiviteter. Eksempel på dette er bevilgninger til universiteter og forskning.

KRD skal sikre at regjeringens samepolitikk blir ivaretatt. Rollene i forhold til de andre departementene blir da dels å

- informere og spre kunnskap om samepolitikken og påse at dette blir inkludert når sektorpolitikken skal utformes
- overvåke og vurdere konsekvenser av sektorpolitikken i forhold til samepolitikken
- holde oversikt over bevilgninger til samepolitiske tiltak
- opptre som "oversetter" eller fortolker mellom sektordepartementene og Sametinget
- sikre at prosedyrer for høringer, rett til å gi uttalelser og medvirkning blir fulgt

I tillegg gir KRD i noen grad direkte bistand til departementer som skal utrede saksområder som direkte berører den samiske befolkning.

7.1.3 Hvordan er krav gjenspeilt i mål

Med utgangspunkt i de formelle krav som er stilt til KRDs samordningsvirksomhet innenfor samepolitikken, er det definert følgende målstruktur for KRDs virksomhet på området:

- Hovedmål: Legge forholdene til rette for at den samiske befolkning selv kan videreutvikle og styrke sin kultur, sitt språk, samfunns- og næringsliv, i samsvar med en helhetlig statlig samepolitikk
- Delmål 1: Bidra til utvikling av en helhetlig norsk samepolitikk
- Delmål 2: Være kontaktledd mellom Regjeringen og Sametinget og den Samiske folkegruppe
- Delmål 3: Samordne samiske spørsmål over landegrensene og bidra til utvikling av felles standarder
- Delmål 4: Utvikle norsk samepolitikk i samsvar med folkeretten og bidra til utvikling av internasjonal urbefolkningsrett

Som det går fram av målstrukturen, er målene svært vide og lite spesifiserte, og har derved muligheter for å romme det meste av tiltak. I en slik situasjon blir det viktig å ha en stram regi på virksomhetsplanleggingen, slik at denne i størst mulig grad reflekterer oppgavens viktighet (dvs prioriteringen av oppgaver og tiltak). Virksomhetsplanen bør også utformes slik at det angis ressursbruk på de ulike oppgavene alt etter prioriteringsgrad. Slik blir det mulig i større grad å styre ressursbruken etter oppgavens viktighetsgrad. Dette forutsetter imidlertid at prioritering av oppgaver er avklart i tilstrekkelig grad på forhånd, jf det som tidligere er sagt om roller og oppgaver.

Vi har med bistand fra Samepolitisk avdeling utformet en oversikt over KRDs ansvarsområde innenfor samepolitikken, med en beskrivelse av oppgaver, tjenester/produkter, brukere og samarbeidsparter på det samepolitiske området. Oversikten er utarbeidet med utgangspunkt i overordnede føringer og foreliggende virksomhetsplan. En slik oversikt kan være nyttig for bedre å kunne se sammenhengen mellom mål og valg av oppgaver, og hvem man må forholde seg til i de ulike sammenhenger. Derved blir det også mulig å få sjekket ut hvilke roller som er ivaretatt i forhold til både målområde og samhandlingparter.

Brukergruppen kan deles inn i henholdsvis **brukere** og **samarbeidsparter**.

Brukere av offentlige tjenester spenner vanligvis fra enkeltpersoner og organisasjoner til næringsdrivende, andre offentlige etater, regjering og Storting med mer. Med **brukere** mener vi her⁵ de som mottar noe i neste leddet av en

⁵ Statskonsult 1996: Brukerorientert kvalitet, Statskonsult 1990: Å spørre brukerne

arbeidsprosess, selv om prosessen går i enda flere ledd fram til den endelige mottakeren (endelige mottaker = sluttbrukeren, for eksempel samesamfunnet)

Med **samarbeidsparter** mener vi her andre/offentlige myndigheter som deltar sammen med institusjonen (her: samepolitisk avdeling) i produksjonen av tjenester og som har en avgjørende innflytelse på hvordan sluttproduktet blir for brukerne⁶. Samarbeidet kan være av betydning for både innholdet i tjenesten og hvordan den formidles. I en slik sammenheng er også andre avdelinger i KRD å anse som en samarbeidspart.

Oppgave	Tjeneste/produkt	Brukere	Samarbeidsparter
Samordne sektor-tiltak med over-ordnede same-politiske målset-ninger (overvåke/tilpasserrollen)	Utarbeide St meld, Ot prp, budsjettprp, lover, forskrifter, regelverk, R-notater, høringssaker, innspill andre depts meldinger og prp	Regjeringen, de enkelte fag-statsrådene og samordnings-ministeren KRD)	Fagdepartement, Sametinget, andre fagorgan (direktoratet, fylker, kommuner)
Bidra til aktiv politikktutforming på ulike sektorer (pådriverrollen)	Utarbeide St meld, Ot prp, budsjettprp, lover, forskrifter, regelverk, R-notater, høringssaker, innspill andre depts. meldinger og prp Egne prp, meldinger, utredningsarbeid (iflg Utredningsinstruksen), sekretariat for SSU	Regjeringen, de enkelte fagstatsrådene og samordnings-ministeren (KRD)	Fagdepartement, Sametinget, andre fagorgan (direktoratet, fylker, kommuner)
Informasjonsarbeid (informasjons-formidlerrollen)	Utarbeide informasjonsmateriell, generelt informasjonsarbeid rettet mot fagdepartementene	Regjeringen, Fagdepartementene, fag-statsrådene, norsk og samisk allmennhet	Fagdepartement, Sameting
Formidle formelle føringer til Sametinget (forvalter/oppfølgerrollen)	Utarbeide budsjetter, utvikle samarbeidsrutiner mellom KRD og Sametinget på politisk og administrativt nivå (utarbeide kontaktkalender)	KRD, Regjeringen v/ KRD, Sametinget	Sametinget, fagdepartementene
Sikre medvirkning for Sametinget i (formelle) prosesser som berører samiske befolkning (forvalter/oppfølgerrollen)	Utarbeide budsjetter, utvikle samarbeidsrutiner mellom KRD og Sametinget på politisk og adm. nivå (utarbeide kontaktoversikt), skaffe oversikt over hvem som driver hva	KRD, Regjeringen v/ KRD, Sametinget	Sametinget, fagdepartementene

⁶ Statskonsult 1990: Å spørre brukerne, Statskonsult 1991: Riktig kvalitet på offentlige tjenester

Nordisk samesamarbeid for å utvikle felles holdning til samene (pådriverrollen)	Utarbeide nordisk same-konvensjon, utvikle samarbeidsrelasjoner (organ for samhandling og samarbeidsmekanismer) på politisk og embetsnivå	Nordiske lands regjeringer og Sametingene i de nordiske land	Nordiske lands regjeringer og Sametingene i de nordiske land
Utvikle norsk same-politikk i samsvar med internasjonale føringer/folkeretten (pådriverrollen)	Internasjonal rapportering	Den norske regjering, internasjonale fora (FN, ILO)	Utenriksdepartementet, Md, Kd, internasjonale fora, Sametinget
Bidra til utvikling av internasjonal rett i forhold til urbefolkninger (pådriverrollen)	Utviklingsarbeid, deltakelse i diverse FN-fora	Den norske regjering, internasjonale fora (FN, ILO)	Utenriksdepartementet, Md, Kd, internasjonale fora, Sametinget

7.2 KRDs virkemiddelbruk

KRDs mulighet til å fylle sine roller som forutsatt, avhenger i stor grad av hvilket virkemiddelapparat som er tilgjengelig og hvordan dette blir brukt.

KRDs virkemidler i samordning av samepolitikken omfattes, foruten lovverket, av budsjettet og statssekretærutvalget for samiske spørsmål. Med hensyn til statssekretærutvalget vil vi bare knytte til enkelte kommentarer, etter som dette er et rent politisk organ, men der KRD har et sekretariatsansvar.

7.2.1 Statssekretærutvalgs hensiktsmessighet som samordningsvirkemiddel

Statssekretærutvalg er i utgangspunktet ment å forberede saker som trenger behandling i regjeringen. Dette er imidlertid ofte langt fra den praksis som følges. Statskonsult bearbeider for tiden data fra en kartlegging av departementenes erfaringer med samordning av politikkområder som går på tvers av departementenes ansvarsområder. Statssekretærutvalg blir i denne undersøkelsen ikke ansett som et videre hensiktsmessig samordningsvirkemiddel for slike politikkområder, jf også hovedtyngden av kommentarene vedrørende statssekretærutvalget for samesaker i kapitel 6. De dårlige erfaringene er blant annet knyttet til at bilaterale saker (fortrinnsvis enkeltsaker) løses i et multilateralt forum. Statssekretærutvalg er ofte sammensatt av alle som kan tenkes å komme i berøring med politikkområdet, og det er ofte lagt opp til en utstrakt møtehyppighet. Det betyr at fokus ofte settes på enkeltsaker som gjerne bare berører et fåtall av de oppnevntes områder. Dermed blir møtene nærmest som ren informasjonsutøvelse å regne for andre ikke berørte parter. Det savnes derfor i stedet et fokus på policydanning og vektlegging av arbeidet med å

legge rammer for de utviklingstrekk som ønskes, som for det samepolitiske området for eksempel kunne være å vise samepolitisk profil innenfor enkelte områder, for eksempel innenfor miljøvern, kultur, osv.

KRDs oppgave med å ivareta sekretariatsansvaret for statssekretærutvalget for samiske spørsmål gir imidlertid en mulighet for å legge til rette for at statssekretærutvalget kan fungere på en mer hensiktsmessig måte. Dette forutsetter imidlertid at det er foretatt en avklaring av oppgavens innhold og prioriteringen av oppgavene, mellom departementsledelsen og politisk ledelse.

7.2.2 Andre verktøy i samordningsprosessen

Ettersom KRD har et begrenset omfang av virkemidler i sitt samordningsarbeid, er det desto viktigere at departementet utvikler et godt verktøy som omfatter både organisatoriske og prosessuelle virkemidler som kan benyttes både til kortsiktige og mer langsiktige arbeidsoppgaver.

7.2.2.1 Organisatoriske virkemidler

Statssekretærutvalget og samordningsutvalget er eksempler på organisatoriske virkemidler for samordning. Det vil si at det omfatter formelt etablerte samarbeidsrelasjoner mellom aktuelle berørte samhandlingsparter.

Et nyttig supplement vil sannsynligvis være de nylig etablerte trilaterale møtene på administrativt nivå mellom KRD, Sametinget og de enkelte fagdepartementene (dvs som inkluderer ett fagdepartement pr. møte). Virksomheten vil kunne ha ulike effekter: den vil kunne øke fagdepartementets kunnskap på det samiske området, den vil kunne bidra til å sette fokus på området generelt i fagdepartementet, og den vil kunne poengtere fagdepartementets ansvar for oppfølgingen av det samepolitiske området innenfor egen sektor.

KRD har gjennom sin virksomhet kunnet benytte mer eller mindre faste kontaktpersoner i fagdepartementene til forvaltnings- og utviklingsarbeid innenfor politikkområdet. Dette har foregått i mer eller mindre uformelle former. Det kan imidlertid synes å være et behov for å formalisere denne kontakten noe, av to hensyn. For det første fordi det er et behov for å legitimere arbeidet med saksfeltet i det enkelte fagdepartement. For det andre for å unngå den store graden av muntlighet i saksbehandlingen.

Det har også framkommet forslag om å revitalisere Samordningsutvalget som et redskap til å forberede saker som skal opp i statssekretærutvalget. Dette kan både medvirke og motvirke til en fortsatt strøm av bilaterale saker til statssekretærutvalget. Bilaterale saker bør imidlertid avklares gjennom det etablerte kontaktnettet mellom KRD og det enkelte fagdepartementet. Det bør heller ikke etableres for mange faste strukturer som KRD skal betjene.

7.2.2.2 Prosessuelle virkemidler

Prosessuelle virkemidler knytter seg til arbeidsmåter og prosedyrer, som for eksempel bruk av Utredningsinstruksen, ulike aktørers rolle i samordningsarbeidet, ulike arbeidsprosesser (lovarbeid, R-notater, meldingsarbeid) og budsjett- og økonomisystemer.

Vårt fokus her vil være hvilke arbeidsmåter og prosedyrer som kan forbedres og utvikles slik at de fungerer som et nyttig samordningsvirkemiddel for KRD, i tillegg til budsjettarbeidet (som ser ut til å fungere bra) og de tidligere organisatorisk omtalte virkemidlene.

For å kunne overvåke konsekvenser og være pådriver i samepolitikken, er det nødvendig å få innpass i viktige prosesser som angår det samepolitiske området. Det blir en forutsetning å ha god informasjon om de andre departementenes arbeid. En måte å gjøre dette på er å få innsikt i departementenes meldingsarbeid (dvs alle typer stortingsdokumenter) og departementenes arbeid med virksomhetsplanen før denne er ferdigstilt. KRD må få rede på aktivitetskalenderen for meldingsarbeidet i andre departementer (som også til en viss grad vil utgjøre "skjelettet" til departementenes virksomhetsplaner), samt få oversikt over internasjonalt meldingsarbeid. KRD må også presentere sin interesse i saken gjennom å utarbeide og gjøre kjent en aktivitetskalender for egne meldinger. Aktivitetskalenderen bør også inkludere og gi rom for forventede innspill fra Sametinget i forbindelse med deres sesjoner.

Å være pådriver for planlegging og utvikling av det samepolitiske området krever, foruten innsikt i/oversikt over andres meldingsarbeid, også en aktiv "innblanding i" "de andres saker" på et så tidlig tidspunkt som mulig. Dette gjøres best gjennom innvirkning på meldingsarbeidet i andre departementer. Dette kan imidlertid gi uønskede konsekvenser:

Til tross for at rollene mellom KRD og fagdepartementene er forstått og akseptert, gjenspeiles dette ikke tilstrekkelig i arbeidsfordelingen og oppgaveløsningen. Det synes som om KRD i for stor grad har bidratt til utforming av samepolitikken på enkelte av fagdepartementenes egne fagområder. Dette blir lett resultatet når fristene er korte og kanskje kunnskapene om samespørsmål for små i fagdepartementene. Det vanskelige med pådriverrollen er nettopp å fraskrive seg noe av ansvaret under slike forhold.

KRD må her satse på å utfordre de andre departementene til å bidra på deres egne sektorområder framfor å måtte gå inn og gjøre arbeidet selv. Det er eksempler på departementer som med grunnlag i Stortingsmelding og R-notat kan utfordre andre departementer til å utvikle langsiktige planer for tverrsektorielle politikkområder innenfor fagdepartementets eget område. Ved å snu det denne veien gjøres fagdepartementet ansvarlig for oppfølging av et tverrsektorielt politikkområde på egen sektor, noe som igjen bidrar til kunnskapsoppbygging i det aktuelle departementet samtidig som en unngår tidkrevende tilpasninger i ettertid. Denne arbeidsmåten forutsetter imidlertid at KRD kjenner de andre departementenes fagområder godt nok, og kan sette de

”på sporet”/på riktig vei gjennom utforming av relevante problemstillinger for det videre arbeidet.

Det har imidlertid vist seg at all den tid som ble investert i bidraget til fagdepartementene har ført til at videre oppfølging av de aktuelle sakene har ”gått på skinner” i ettertid på grunn av godt forarbeid, det vil si at det har vært en god investering for fremtiden. Slik sett blir det også et avveiningsspørsmål med hensyn til hva som er mest hensiktsmessig; et ressurskrevende forarbeid og en grei oppfølging, eller mye oppfølging i ettertid fordi forarbeidet blir for dårlig.

7.3 Kapasitet og kompetanse

På samme måte som KRDs rolle, funksjons- og oppgaveutførelse avhenger av tilgjengelige virkemidler og en effektiv bruk av disse, har også KRDs kapasitet og kompetanse en sterk innvirkning på rolleutførelsen og utnyttelsen av virkemidlene.

7.3.1 Kapasitet

Det ble mye fokusert på manglende kapasitet i intervjurunden med et utvalg av KRDs brukere. På bakgrunn av de omfattende mål og oppgaver KRD har innenfor området, er det lett å få inntrykk av at kapasiteten for lengst har nådd sin grense. Det er imidlertid ikke mulig å vurdere kapasitetsbehovet på en tilfredsstillende måte før det er foretatt en avgrensning av hva som er ”må/bør/ønsker-oppgaver” i forhold til den rolle det er ønskelig at KRD skal ha på dette området. Det er en grunnleggende forutsetning at dette er avklart før det tas beslutninger om tilføring av økte ressurser.

Kapasitet har dessuten sammenheng med den interne organiseringen av arbeidet og fordelingen av oppgaver. Det er en forutsetning at det finnes god oversikt over alle medarbeideres oppgaver og arbeidsbelastning til enhver tid, slik at ”må”-oppgaver umiddelbart kan styres dit hvor oppgaven best kan løses innen gitt frist. Dette forutsetter imidlertid bevissthet omkring og enighet om hva som er svært viktige og noe mindre viktige oppgaver.

7.3.2 Kompetanse

Kompetansekravene i KRD for å ivareta samepolitikken bør samsvare med prioriterte oppgaver, type produkter og tjenester departementet skal utføre og yte og kvalitetskrav til disse. Nedenfor har vi vurdert type kompetanse som er relevant i forhold til de ulike oppgavene og tjenestene/produktene.

Oppgave	Tjeneste/produkt	Kompetansebehov
Samordne sektortiltak med overordnede samepolitiske målsetninger (overvåkerollen)	Meldinger, proposisjoner, budsjett, regelverk, R-notater, hørings saker, innspill andre depts meldinger og proposisjoner	Forvaltningskompetanse (Komp. om prosesser og prosedyrer for fremleggelse av budsjett, meldinger, R-notater, prp etc) Kunnskaper om andre departements politikkområder Grundig kompetanse om samisk kultur og samepolitiske forhold
Bidra til aktiv politikktutforming på ulike sektorer (pådriverrollen)	Egne prp, meldinger, utredningsarbeid (iflg Utredningsinstruksen), sekretariat for SSU	Kunnskaper om andre sektorer/andre departements politikkområder Utredningskompetanse
Informasjonsarbeid (informasjonsformidlerrollen)	Informasjonsmateriell, generelt informasjonsarbeid rettet mot fagdepartementene	Informasjonsformidlingskompetanse
Formidle formelle føringer til Sametinget (forvalter/oppfølgerrollen)	Budsjetter, utvikle samarbeidsrutiner mellom KRD og Sametinget på politisk og administrativt nivå (utarbeide kontaktkalender)	Formidlingskompetanse og kunnskaper/forståelse av mottakers behov Administrativ kompetanse
Sikre medvirkning for Sametinget i (formelle) prosesser som berører den samiske befolkning (forvalter/oppfølgerrollen)	Budsjetter, samarbeidsrutiner mellom KRD og Sametinget på politisk og administrativt nivå (utarbeide kontaktoversikt)	Oversikt og kunnskap om hva som skjer i andre departementer/nettverk
Nordisk samesamarbeid for å utvikle felles holdning til samene (pådriverrollen)	Nordisk samekonvensjon, utvikle samarbeidsrelasjoner på politisk og embetsnivå	Kunnskap om organiseringen og funksjonsmåter for nordisk samarbeid
Utvikle norsk samepolitikk i samsvar med internasjonale føringer/folkeretten (pådriverrollen)	Internasjonal rapportering	Folkerettslig kompetanse Kunnskaper og kontakter til relevante norske og internasjonale fora
Bidra til utvikling av internasjonal rett i forhold til urbefolkninger (pådriverrollen)	Utviklingsarbeid, deltakelse i diverse FN-fora	Juridisk kompetanse Generell kompetanse om urbefolkning

Som oversikten viser, vil oppgavene kreve at KRD har

- formell kompetanse
 - om samisk kultur, samers levekår og situasjonen i de samiske områdene
 - juridisk kompetanse, spesielt innen folkeretten
 - juridisk forvaltningskompetanse
- formell og erfaringsbasert kompetanse

-
- om forvaltningsoppbygging og funksjonsmåter
 - om budsjettarbeid (særegne regler for budsjettet til Sametinget – nettobudsjettering)
 - krav til resultatrapportering
 - om prosedyrer, rutiner og prosesser for utarbeidelse og fremleggelse av budsjetter, meldinger, proposisjoner, høringsnotater, R-notater etc.
 - om utførelse av utredningsarbeid
 - om informasjonsarbeid
 - nettverkskompetanse
 - kunnskaper og oversikt over forvaltningens og sektorenes ansvars- og arbeidsoppgaver, prosedyrer med relevans til samepolitikken
 - kunnskaper, oversikt og kontaktnett til de samepolitiske fora og organisasjoner
 - kunnskaper om og oversikt over nordiske og internasjonale fora med relevans for samepolitikken

Når kompetansebehovet skal vurderes bør følgende spørsmål stilles:

- Har departementet tilstrekkelig kompetanse i dag?
- Vil de framtidige utfordringene stille nye krav til kompetansen?
- Hvordan kan eventuell mangel på kompetanse fylles?

Kartleggingen viser at samarbeidspartene, spesielt i departementene, mener at KR D har meget god kompetanse på samepolitiske spørsmål og mht samers kultur og situasjon. Men en utfordring er å stadig holde seg oppdatert om endringer og utviklingen i den samiske befolkningens situasjon og de samiske områdene. Kartleggingen har også vist at KR D har god kompetanse på det folkerettslige området. Når det gjelder forvaltningskompetanse har det kommet synspunkter på at denne kan bli noe bedre. Budsjettkompetansen er blitt bra gjennom det utviklingsarbeidet som har pågått, men man kan lykkes bedre med å få fram sakene effektivt dersom man har god kunnskap om prosedyrer og prosesser i eget og andres departementer. På dette området har departementet som helhet et ansvar. KR Ds medarbeidere blir brukt i andre departementers utredningsarbeid, og det er ingen synspunkter på om denne type kompetanse bør styrkes. Likeledes er det ikke fremkommet noen mangler når det gjelder informasjon, men det er også et ønske om å styrke dette.

KR D har til dels god oversikt og har bygget opp nettverk til andre departementer, til samiske organer, og til dels til nordiske organer og internasjonale fora. Men det er stadig et behov for å vedlikeholde og utbygge disse nettverkene.

Når det gjelder framtidige utfordringer kan nye saksområder gi skjerpede krav til kompetanse (nordiske samesaker, urbefolkningsspørsmål). I tillegg er enkeltsaker blitt mer omfattende enn tidligere og krever bredere utredninger og analyser. Høringsrunden på Samerettsutvalgets innstilling vil bli avsluttet 1. mars 1999 og oppfølgingen av dette antas å bli både utfordrende og krevende.

Det er spørsmål om KR D har behov for å styrke deler av sin kompetanse på det samepolitiske området. For å kunne ta stilling til dette må det også vurderes om den enheten som har ansvaret for samepolitiske spørsmål må være selvforsynt

med all nødvendig kompetanse. Kompetanseområder som KRD er godt dekket på, er kunnskap og innsikt i samepolitikken og om samisk kultur, samt på det juridiske folkerettslige området. Som departementsenhet må det forventes at forvaltningskunnskapen (departementshåndverket) er tilfredsstillende. Å ha tilstrekkelig kunnskap om og kunne utnytte de formelle rutinene og prosedyrene, er nødvendig for effektiv og vellykket saksbehandling. Dette er en type kompetanse hver enkelt medarbeider må ha, og spesielt lederne må være gode på dette området. Når det gjelder annen administrativ kompetanse, må enheten ha noe kunnskaper om dette, men spesialkompetanse kan innhentes fra Plan- og administrasjonsavdelingen. Det samme gjelder spesialkompetanse om informasjon. En utfordring er å ha kunnskaper nok om andre departementers sektorpolitikk med berøringspunkter til samepolitikken. Men dette har mer å gjøre med kapasitet og å utvikle systemer som kan bidra til å oppdatere en slik oversikt, enn kompetanse i snever forstand.

KRD arbeider på et bredt område og er i høy grad avhengig av skape resultater gjennom å andre departementer og virksomheter. Det er derfor også nødvendig å være kreativ med hensyn til å utvikle virkemidler som kan bidra til å få engasjement og innsats fra samarbeidsparter. Dette er en utfordring som både inkluderer god og riktig utnyttelse av de eksisterende virkemidlene, forankret i det formelle legitime grunnlaget for samepolitikken, og som også innebærer kreativ bruk av informasjon, veiledning og metoder for å forplikte samarbeidspartene og få disse interessert.

Ovenfor har vi beskrevet både nødvendig og ønskelig kompetanse for dette området. Spørsmålet blir om det er nødvendig å bygge opp den kompetansen som eventuelt mangler eller om den kan skaffes på andre måter. For det første er det nødvendig å sikre tilstrekkelig forvaltningskunnskap (dvs å ha kunnskap om departementshåndverket), inkludert oppgaver knyttet til funksjonen som sekretariat for politisk ledelse. For det andre er det nødvendig at avdelingen vedlikeholder og oppdaterer kompetansen om samers kultur, levekår og situasjonen i de samiske områdene. Hospitering mellom Sametingets administrasjon og avdelingen er en måte å gjøre dette på, en annen måte er utnyttelse av målrettet forskning på prioriterte områder. For det tredje er det nødvendig å ha det vi har kalt ”nettverkskompetanse”, det vil si å ha kunnskap om hvor i forvaltningen det arbeides med saker og saksområder med relevans for samepolitikken, bygge opp og vedlikeholde et fungerende nettverk og utvikle virkemidler som kan få disse engasjert i samepolitikken

For øvrig tror vi ikke det er verken mulig å være selvforsynt med kompetanse og kunnskap eller hensiktsmessig å ha ambisjoner om dette. Det er nødvendig å utnytte kompetansen som er tillagt spesialfunksjoner i KRD, samt å ha systemer for å kunne utnytte sektorkunnskapen i andre departementer. I tillegg må KRD som nå belage seg på å bruke nasjonale og internasjonale eksperter og forskningsmiljøer på folkerett, spørsmål som omhandler urbefolkninger generelt og samer spesielt.

8 Samlet vurdering, anbefalinger

Med utgangspunkt i analysemodellen som omfatter avklaring og vurdering av

- roller og rolleforståelse
- virkemiddelbruk og arbeidsmåter
- kompetanse og kapasitet

kan vi oppsummere følgende:

Roller og rolleforståelse

KRDs rolle som samordner av samepolitikken er forstått og akseptert av departementet selv og av KRDs samhandlingsparter innenfor det samepolitiske området. Det oppstår imidlertid et problem når rollen skal omsettes i praktisk handling. Dette knytter seg til delte oppfatninger om hvilke oppgaver som skal prioriteres og hvem KRD først og fremst skal betjene på dette politikkområdet: løpende forvaltning av oppgaver relatert til det samiske samfunnet, regjeringens ønskemål eller oppfølging av Sametingets innspill.

Den historiske utviklingen på det samepolitiske området kan i stor grad forklare dagens uklarheter og uenighet. Politikkområdet har vært ivaretatt av fra 1980) et ”interessekontor” for samiske saker, fram til dagens løsning med egen departementsavdeling, statssekretær og statssekretærutvalg, en situasjon som best kan kjennetegnes ved manglende samsvar mellom den politiske interesse for området og den administrative oppbygning av det samme området. Opprettelsen av Sametinget i 1989 som et selvstendig politisk organ for samepolitikken og den lovbestemte oppfølgingen av Sametingets virksomhet setter også KRD i en helt annen rolle enn den tradisjonelle departementsrollen som forvalter av sektorpolitikken. KRD har med dette en rolle som er unik innenfor forvaltningen.

Det er derfor påkrevet at departementsledelsen (den politiske og den administrative), med utgangspunkt i lovverket, foretar en grenseoppgang i samarbeid med Sametinget for å avklare KRDs rolle og konkretisere/utdype innholdet i funksjonsfordelingen mellom Sametinget og regjeringsapparatet. En slik avklaring er nødvendig for å kunne få klarhet i hva som skal være KRDs oppgaver innenfor det samiske området, og en forståelse for og aksept av hvordan disse oppgavene skal prioriteres.

Det er også behov for en avklaring mellom politikk og administrasjon internt i KRD, som følge av de problemene det sterke politiske fokuset gir for den enheten som er tillagt samordningsfunksjonen for samesaker i KRD.

KRDs mål på det samepolitiske området er formulert svært vide og lite spesifiserte, noe som igjen setter store krav til virksomhetsplanleggingen og den videre oppfølgingen av denne. Før en meningsfylt virksomhetsplanlegging kan finne sted er det imidlertid en forutsetning at prioriteringen av ”må/bør/ønsker”-oppgaver er gjennomført, som et resultat av avklaringen av KRDs rolle og konkretiseringen av funksjonsfordelingen mellom Sametinget og regjeringsapparatet.

Virkemidler og arbeidsmåter

Tilfanget av virkemidler og bruken av disse vil i stor grad påvirke KRDs mulighet til å fylle sin samordningsrolle som forutsatt.

Strukturelle/organisatoriske virkemidler:

Statssekretærutvalg er generelt sett ikke ansett som nyttige virkemidler for samordning. Dette relaterer seg snarere til den praktiske bruken av disse enn organiseringen som sådan. Det er generelt lite bevissthet omkring hvilke saker som bør forelegges et statssekretærutvalg og hvilke som hører hjemme i mer bilaterale fora. Dette gjelder også for statssekretærutvalget for samiske saker. KRDs oppgave med å ivareta sekretariatsansvaret gir imidlertid mulighet for å legge til rette for at utvalget kan fungere på en mer hensiktsmessig måte. Dette forutsetter imidlertid at den tidligere nevnte avklaring mellom departementets politiske og administrative ledelse angående oppgavens innhold og prioritering av oppgaver er gjennomført i forkant.

Statskonsult anbefaler også at KRD formaliserer den hittil uformelle kontakten med kontaktpersoner i fagdepartementene i større grad, av to hensyn: det er behov for å legitimere arbeidet med saksfeltet i fagdepartementet, og det er behov for å unngå en så stor grad av muntlighet i saksbehandlingen.

Prosessuelle virkemidler:

Det finnes arbeidsmåter og prosedyrer som kan forbedres og utvikles slik at de fungerer som et nyttig samordningsvirkemiddel for KRD. For å kunne overvåke konsekvenser og være pådriver i samepolitikken er det nødvendig å ha oversikt over og innsikt i andre departementers meldingsarbeid. Det er likedan viktig at KRD gjør sitt eget meldingsarbeid kjent overfor fagdepartementene, gjennom å presentere en aktivitetskalender for dette.

KRD bruker mye tid på bistand til fagdepartementenes arbeid med saker av betydning for det samiske området. Dette gjelder for saker av både kort- og langsiktig karakter. Med korte frister og manglende samefaglig kunnskap i fagdepartementene, er det forståelig at dette blir resultatet. Med hensyn til de mer langsiktige oppgavene bør det imidlertid i større grad satses på en arbeidsfordeling mellom KRD og fagdepartement der KRD utfordrer fagdepartementene til å bidra på fagdepartementenes egne sektorområder. Dette forutsetter at KRD kjenner de andre departementenes fagområder tilstrekkelig godt, slik at KRD kan utforme relevante problemstillinger for det videre arbeidet.

Kapasitet og kompetanse

Kapasitet

KRDs brukere og samhandlingsparter oppfatter at det er manglende samsvar mellom KRDs omfattende mål og oppgaver på det samepolitiske området og departementets kapasitet. Statskonsult mener det ikke er mulig å vurdere kapasitetsbehovet før det er foretatt en avgrensning av hva som er viktige og mindre viktige oppgaver i forhold til den rolle KRD skal ha på dette politikkområdet.

Kapasitet er dessuten et spørsmål om intern organisering av arbeidet og fordeling av oppgaver. Det er en forutsetning at det etableres god oversikt over alle medarbeideres oppgaver og arbeidsbelastning til en hver tid, slik at ”må”-oppgaver umiddelbart kan styres dit hvor oppgaven best kan løses innen gitt frist. Dette forutsetter imidlertid bevissthet omkring og enighet om hva som er slike oppgaver.

Kompetanse

Oppgavene og funksjonene som KRD har på det samepolitiske området gjør det nødvendig å ha god kompetanse om samisk kultur, juridisk kompetanse (spesielt innen folkeretten), forvaltningskunnskap og utredningskompetanse. I tillegg er det nødvendig å ha noe økonomisk og administrativ kompetanse. Spesialkompetanse på økonomi og administrasjon bør man søke å utnytte fra Plan- og administrasjonsavdelingen. Det samme gjelder kompetanse om informasjonsutforming og formidling. Etersom få mennesker skal ha oversikt over et meget spredt område er det nødvendig med det vi har kalt ”nettverks kompetanse”, det vil si kunnskaper og oversikt over forvaltningens og sektorenes ansvars- og arbeidsoppgaver, de samepolitiske fora og organisasjoner, og kunnskaper om og oversikt over nordiske og internasjonale fora med relevans for samepolitikken. I tillegg må det utvikles virkemidler som kan få samarbeidsparter engasjert i og villig til å bidra på områder relatert til samepolitikken.

Vi tror ikke det er verken mulig å være selvforsynt med kompetanse og kunnskap, eller hensiktsmessig å ha ambisjoner om å være det på dette området. Ambisjonsnivået bør være å ikke ha all kunnskapen selv, men vite hvor den kan skaffes. Det viktigste er grundig og oppdatert kunnskap om samepolitikken og samisk kultur, relevant juridisk kompetanse, forvaltningskunnskap og utredningskompetanse. Det er nødvendig å utnytte kompetansen som er tillagt spesialfunksjoner i KRD, samt ha systemer for å utnytte sektorkunnskapen i andre departementer. I tillegg må man, som nå, belage seg på å bruke nasjonale og internasjonale eksperter og forskningsmiljøer på folkerett, spørsmål som omhandler urbefolkninger generelt og samer spesielt og eventuell annen ekspertise.

Med bakgrunn i den forestående reorganiseringen, bør det være mulig å komme fram til noen løsninger på enkelte av de problemene som er beskrevet. Reorganiseringen kan blant annet gi nye muligheter for å løse kapasitets- og kompetanseproblemer, og det kan innhentes inspirasjon til utvikling av virkemiddelbruken gjennom integreringen i en avdeling med tilsvarende utfordringer, men på andre politikkområder. Likeledes kan den nye avdelingen få tilført relevant kompetanse fra det samepolitiske området. Man skal likevel ikke se bort fra at integreringen av samepolitikken i en større avdeling også kan komme til å skape nye problemer. Statskonsult anbefaler derfor at det gjennomføres en evaluering etter et års tid, slik at det blir mulig å vurdere hvorvidt det er skjedd endringer innenfor de områdene som vi her har påpekt som sentrale for en videre oppfølging.

Litteratur – og dokumentreferanser

Budsjettproposisjoner:

St prp nr 1 (1997-98): For budsjetterminen 1998. Kommunal- og arbeidsdepartementet

St prp nr 1 (1998-99): For budsjetterminen 1999. Kommunal- og regionaldepartementet

Stortingsmeldinger (Regjeringens prinsippmeldinger om samepolitikken):

St melding nr 52 (1992-93) ”Om norsk samepolitikk”

St melding nr 41 (1996-97) ”Om norsk samepolitikk”

St melding nr 18 (1997-98) ”Tillegg til St melding nr 41 (1996-97) ”Om norsk samepolitikk”

St melding nr 52 (1997-98) ”Om Sametingets virksomhet 1997)

Offentlige utredninger (Innstillinger fra Samerettsutvalget):

NOU 1984:18 ”Om samenes rettsstilling”

NOU 1995:6 ”Plan for helse - og sosialtjenester til den samiske befolkning i Norge”

NOU 1997:4 ”Naturgrunnlaget for samisk kultur”

NOU 1997:5 ”Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett”

Dokumenter utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet:

Rapport av 22.4.98. ”Samordning av samepolitikken”, Tormod Rødsten
Arbeidsmiljøkartleggingen i KAD – 1997

Nasjonale minoriteter og samordning av statlig politikk, utkast av 20.05.98

Årsrapporter:

Årsmelding for Sametinget 1997

Rapporter fra Statskonsult:

Å spørre brukerne. 1990.

Riktig kvalitet på offentlige tjenester. 1991.

Veiledning i beregning av internadministrative kostnader. 1992.

Brukerorientert kvalitet. 1996.

Annet:

Innst. S. nr. 145 (1997-98) Innstilling fra kommunalkomiteen om norsk samepolitikk

Grunnloven, § 110a, Innst. S. nr. 147 (1987-88)

Sameloven (lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold av 12. juni 1987 nr. 56)

Ot prp nr 33 (1986-87)

Ot prp nr 60 (1989-90)

Ot prp nr 9 (1996-97)