

Styring av Fylkesmannen

Rapport 2012:9
ISSN 1890-6583

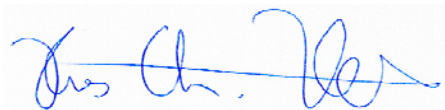
Forord

På oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foretatt en kartlegging av erfaringer med styringen av Fylkesmannen.

Vi vil gjerne takke alle de fra fylkesmannsembetene, departementene og direktoratene som har stilt opp i intervjuer med oss og ved å fremskaffe dokumentasjon.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Sissel Kristin Hoel, Mette Haarstad og Ingunn Botheim (prosjektleder). Helgaro AS v/ tidligere fylkesmann Oddvar Flæte har også gitt verdifull bistand til Difi i prosjektarbeidet.

Oslo 1. juni 2012



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Sammendrag | 1 |
| 1 Innledning | 5 |
| 1.1 Bakgrunn | 5 |
| 1.2 Mål for prosjektet | 5 |
| 1.3 Avgrensning | 6 |
| 1.4 Metode og datagrunnlag | 6 |
| 1.5 Organisering av arbeidet | 7 |
| 1.6 Leserveiledning | 8 |
| 2 Om Fylkesmannen | 9 |
| 2.1 Fylkesmannens roller og oppgaver | 9 |
| 2.2 Styrings- og finansieringsprinsipper | 10 |
| 3 Styringsbehov og styringskultur | 11 |
| 3.1 Ulik organisering av styringsansvaret | 11 |
| 3.2 Ulike oppgaver, ulikt styringsbehov | 13 |
| 3.3 Ulik detaljeringsgrad i styringen | 14 |
| 3.4 Tildelingsbrevet har blitt bedre, men omfanget av oppgaver er stort | 17 |
| 3.5 Begrenset differensiering i styringen | 17 |
| 3.6 Begrenset kjennskap til styringen på andre sektorer | 18 |
| 3.7 Styringsmøter | 19 |
| 3.7.1 Ulik praksis med styringsmøter | 19 |
| 3.7.2 Fylkesmannsmøtene som styringsmøter | 23 |
| 3.7.3 Embetsvise styringsmøter med ulik kvalitet | 23 |
| 3.7.4 Mer samarbeid om styringsmøter? | 24 |
| 3.8 Rapportering | 25 |
| 3.9 Tilbakemelding til embetene | 26 |
| 3.10 Direktoratenes rolle i styringen | 27 |
| 4 Fylkesmannens handlingsrom som virksomhetsleder | 29 |
| 4.1 Begrepet handlingsrom oppfattes svært ulikt | 29 |
| 4.2 Hva påvirker handlingsrommet? | 29 |
| 4.3 Ulike syn på om et stort handlingsrom er ønskelig | 30 |
| 4.4 Prioritering mellom sektorer skjer i liten grad | 31 |
| 4.5 Ulik handlingsrom i de ulike sektorene | 32 |
| 4.6 Gode muligheter til lokal tilpasning og løsninger | 33 |
| 4.7 Intern styring og ledelse er en viktig del av handlingsrommet | 34 |
| 4.8 Er handlingsrommet større enn det som praktiseres? | 34 |
| 4.9 Samordning og synergier | 35 |
| 4.9.1 Samordningsrollen er krevende | 35 |
| 4.9.2 Samordning og samarbeid i embetene | 36 |
| 4.9.3 Potensial for ytterligere samordning og samarbeid | 36 |

| | |
|---|-----------|
| 4.9.4 Samordning etterspørres i begrenset grad | 37 |
| 5 FADs rolle i styringen | 38 |
| 5.1 FADs samordningsrolle..... | 38 |
| 5.2 Finansieringsordningen oppleves utfordrende | 39 |
| 5.3 Underfinansierte embeter eller lite effektiv utnyttelse av ressursene?..... | 40 |
| 5.4 Departementenes fylkesmannsutvalg..... | 41 |
| 6 Vurderinger og anbefalinger | 43 |
| 6.1 Tillit er grunnleggende for god styring | 43 |
| 6.2 Økt vekt på styring av resultater | 44 |
| 6.2.1 Styre mer på resultater og mindre på ressursbruk per sektor | 44 |
| 6.2.2 Utfordre embetene på utformingen av embetsoppdraget | 45 |
| 6.2.3 Relevant rapportering | 46 |
| 6.3 Videreutvikling av styringsmøtene | 47 |
| 6.4 Handlingsrom for effektivitet og samordning..... | 48 |
| 6.4.1 Fylkesmannen som virksomhetsleder må benytte handlingsrommet.. | 48 |
| 6.4.2 Samordningsoppgaver og sektoroppgaver – to sider av samme sak?. | 48 |
| 6.5 Styringspraksis til diskusjon og læring | 50 |
| 6.6 Styrke FADs samordnings- og tilretteleggerrolle | 51 |
| 6.7 Læring og utvikling i embetene | 52 |
| 6.8 Fylkesmannen og forvaltningspolitikken | 53 |

Sammendrag

På oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foretatt en kartlegging av erfaringer med styringen av Fylkesmannen.

Målet med prosjektet har vært å kartlegge erfaringer med – og konsekvenser av – dagens styring og finansiering av Fylkesmannen på de ulike fagområdene. Prosjektet skal også vurdere samordningsmuligheter og -begrensninger i styringen av embetene, og hvilket handlingsrom fylkesmannen kan ha som virksomhetsleder.

Funn fra kartleggingen

Styringspraksis

Fylkesmannen utfører oppgaver på vegne av 12 departementer og 9 direktorater. Fylkesmannen er i 2012 tillagt oppgaver på i alt 64 resultatområder og 199 underkategorier (delområder under resultatområdene).

Vår kartlegging viser at departementene og direktoratene styrer fylkesmannsembetene på ulik måte. Det er ulik detaljeringsgrad i styringen, det er ulikt presisjonsnivå i oppdragene og det er ulik praksis mht. omfang og innretning av styringsmøter.

Et hovedinntrykk fra kartleggingen er at departementene og direktoratene er opptatt av å sikre at embetene utfører nasjonale oppgaver på en god måte (lik kvalitet, lik praksis osv). Styringsetatene ønsker også å sikre at midler som er avsatt til ”deres” fagområder ikke brukes på andre oppgaver enn forutsatt.

Styringsetatenes gjennomføring og prioritering av styringsmøter som en del av styringsdialogen er svært ulik. Generelt ser vi at der styringsetaten investerer tid og ressurser på de embetsvise styringsmøtene, får møtene gjennomgående bedre skussmål av fylkesmennene.

Det samlede embetsoppdraget er omfattende og innebærer mange rapporteringspunkter for embetene. Departementene og direktoratene gir uttrykk for at det er ulik kvalitet på embetenes rapportering, og at årsrapporteringen ikke fanger opp alt som de har behov for. Samtidig uttrykkes det forståelse for behovet for å minimalisere særreporteringen.

På enkelte områder er styringsansvaret lagt til direktoratsnivået. Direktoratene har gjennomgående mer kapasitet og mer kompetanse til å drive faglig styring enn departementene. Selv om det er en oppfatning at styringen fra direktoratene stort sett er mer detaljert enn styringen fra departementene, så er det også synspunkter på at ulik styringspraksis handler vel så mye om ulike styringskulturer som om hvilket forvaltningsnivå styringsansvaret er lagt til.

Fylkesmannens handlingsrom

Som virksomhetsleder er fylkesmannen ansvarlig for sektoroppdragene og for eksternt og intern samordning. Som øverste leder av en stor og kompleks

virksomhet er fylkesmannen ansvarlig for embetets resultatoppnåelse og effektivitet, samt for embetets legitimitet og tillit utad.

Det er stor variasjonsbredde i synspunktene både på hvor stort fylkesmannens handlingsrom faktisk er, og på hvor stort det ideelt sett bør være. Enkelte mener at fylkesmannen i prinsippet ikke skal ha noe personlig handlingsrom i det hele tatt, hverken til å prioritere eller tilpasse oppdraget til lokale forhold. Andre mener at handlingsrommet både er og bør være stort, og innenfor rammen av embetsoppdraget legges det opp til at Fylkesmannen som institusjon skal ha mulighet til å tilpasse innsatsen etter regionale forhold.

Svært mange informanter i styringsetatene forbinder handlingsrommet med mulighet til å prioritere mellom sektorene. Flere uttrykker bekymring og sier de har mistanker om at det skjer en flytting av ressurser og midler mellom avdelinger, slik at "egne midler" brukes til andre formål. Fylkesmennene gir imidlertid gjennomgående uttrykk for at de ikke flytter penger fra en sektor til en annen.

Fylkesmannen har en viktig *samordningsrolle* i bindeleddet mellom sentralmakten og lokalstyret. Samordningsoppdraget favner både samordning mot andre regionale statsetater og den interne samordningen av de ulike sektorenes fagoppdrag internt i embetet. Samordningsrollen blir av enkelte beskrevet som den vanskeligste delen av embetsoppdraget. På den ene siden oppleves samordningsbegrepet som uklart, på den andre siden oppleves selve samordningen både eksternt og internt som vanskelig.

Den sentrale samordningen blir også etterlyst i flere sammenhenger i våre intervjuer. Manglende samordning sentralt, både i kravene fra styringsetatene og mellom dem, smitter over på Fylkesmannens muligheter til å samordne regionalt. Der samordning ikke eksplisitt blir etterspurt blir den heller ikke prioritert.

FADs rolle i styringen

Som administrativt ansvarlig departement har FAD et delt budsjettansvar for kap. 1510 og en samordningsrolle overfor de øvrige fylkesmannsdepartementene. Både embetsledelsen og departementene og direktoratene gir i hovedsak uttrykk for at FAD har styrket sin samordningsrolle de siste årene. De opplever at de har et godt forhold til FAD, og at FAD har hatt en positiv utvikling av sin rolle.

Kartleggingen viser at mange opplever finansieringsordningen som utfordrende. Hovedinntrykket er at departementene og direktoratene er svært opptatt av å "følge" sine midler. Enkelte ønsker separate budsjettkapitler for å ha full kontroll på tildelingen av midler, men flertallet ønsker at midler i all hovedsak skal tildeles over kap. 1510.

Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) er et rådgivende samordningsorgan for FAD. Informantene fra fagdepartementene opplever at DFU er et greit forum for orienteringer, men flere er opptatt av at det er behov for å tydeliggjøre ambisjonene og forventningene til DFU.

Vurderinger og anbefalinger

Mye fungerer bra i styringen av Fylkesmannen, og med mange styringsansvarlige med ulikt styringsbehov kan det være utfordrende å få til god styring. Etter Difis vurdering er det imidlertid enkelte elementer som vi mener kan gi grunnlag for en bedre styring av fylkesmannsembetene. Vi vil utdype dette i det følgende:

Tillit som grunnlag for god styring

Et inntrykk fra vår kartlegging – og fra tidligere prosjekter – er at styringen av Fylkesmannen til dels er preget av begrenset kjennskap til de ulike sektorenes særpreg, og av begrenset kunnskap om de ulike rollene forvaltningsnivåene imellom. Dette kan bidra til at tilliten mellom aktørene ikke alltid er til stede i tilstrekkelig grad - hverken vertikalt eller horisontalt. Vi opplever at det er tegn til begrenset tillit mellom departementene/direktoratene på den ene siden og embetene på den andre siden. Det er også tegn til begrenset tillit mellom de ulike sektorene – både på sentralt nivå og innen embetene.

Tillit er imidlertid et nøkkelbegrep for å få til en god styringsdialog. Man kan finslipe styringsdokumentene og strømlinjeforme kravene til rapportering, men en god styringsdialog forutsetter tillit mellom partene. For å bygge og vedlikeholde et tillitsforhold mellom aktørene, er det viktig med jevnlig kontakt og respekt for hverandres roller og kompetanse. Etter vår vurdering er det bl.a. en grunnleggende forutsetning for tillit at alle departementene og direktoratene har kjennskap til, og forståelse for det særegne ved ”fylkesmannskonseptet”.

Økt vekt på styring av resultater

Etter Difis vurdering er det grunn til å se nærmere på hvordan man kan få til større grad av styring på resultater, og en mer effektiv bruk av embetenes ressurser. Etter vårt syn bør det prinsipielt være mulig å styre embetene på resultater, uten at dette følges av en detaljert ressursstyring på hver sektor. Det vil imidlertid bety en sterkere vektlegging av å utvikle gode resultatmål og en bedre oppfølging av hvert enkelt embete.

Vi foreslår også å involvere embetene i utformingen av embetsoppdraget i større grad enn det som gjøres i dag. Etter Difis vurdering bør det også rettes et kritisk søkelys på det totale omfanget av rapporteringskrav.

Utvikling av styringsmøtene

Basert på tilbakemeldingene fra fylkesmannsembetene synes det å være et generelt behov for å videreutvikle de embetsvise styringsmøtene. Møtene er ressurskrevende både for styringsetatene og embetene, og det er viktig at de oppleves som nyttige for begge parter. Konkret tilbakemelding på embetets resultater og dialog om effekter av virkemiddelbruken i sektoren, synes å være viktige faktorer for gode styringsmøter.

Handlingsrom for effektivitet og samordning

Etter vår vurdering er det viktig at fylkesmannen har et reelt handlingsrom som virksomhetsleder – og at dette handlingsrommet benyttes. Det bør derfor stilles tydelige krav til fylkesmannen som leder til å ta i bruk handlingsrommet. Dette kan gjøres i tildelingsbrev, lederkontrakter og i ledersamtalen.

Et visst handlingsrom er også en forutsetning for å ivareta samordningsoppgavene best mulig. Hva man legger i samordningsoppgavene bør konkretiseres. Vi vil også presisere at det ikke er noen nødvendig motsetning mellom samordningsoppgaver og sektoroppgaver. Ideelt sett skal samordning og samarbeid kunne bidra til bedre løsning av sektoroppgavene – både mht. kvalitet og effektivitet.

Styringspraksis til diskusjon og læring

Etter Difis vurdering kan en legge til rette for mer systematisk diskusjon av styringspraksis og styringserfaringer mellom styringsetatene. DFU kan være et forum for dette, men det er også behov for å få direktoratene mer på banen. Difi støtter vurderingen av at DFU vil bli for stort dersom direktoratene skal delta. Vi mener likevel at det er viktig at det arrangeres et årlig møte der ledere både i departementer og direktorater deltar, for å diskutere prinsipielle spørsmål knyttet til styringen av Fylkesmannen.

Styrke FADs samordnings- og styringsrolle

Etter vår mening bør FAD vurdere å rette større oppmerksomhet mot *sekretariatsrollen* når det gjelder styringen av Fylkesmannen. Selv om den faglige politikktutforming ligger hos fagdepartementene, kan FAD ta en tydeligere sekretariatsrolle bl.a. ved å legge en strategi for utviklingen av Fylkesmannen de neste 10 årene. I lys av den rollen FAD har på det forvaltningspolitiske området generelt, bør dette også kobles til hvordan regional statsforvaltning skal organiseres, hvilke roller Fylkesmannen skal ha og hvordan forholdet mellom forvaltningsnivåene skal være.

Læring og utvikling i embetene

Vårt prosjekt omhandler styringen av Fylkesmannen og har således ikke fokusert på den interne styringen og ledelsen av embetene. Samtidig er spørsmålet om fylkesmannens handlingsrom også knyttet til hvordan hvert enkelt embete, og embetene samlet utnytter sine ressurser. Det bør bl.a. utvikles et system for å få fram de gode løsningene og synliggjøre disse for embetene og styringsetatene. En god benchmarking kan i så måte være et godt utgangspunkt.

Fylkesmannen og forvaltningspolitikken

Selv om styring av Fylkesmannen er et viktig tema i seg selv, så berører det også spørsmål som kan ses i en større forvaltningspolitisk sammenheng. Fylkesmannens rolle og oppgaver i forvaltningsapparatet er stadig til diskusjon. Tidligere har denne diskusjonen gjerne dreiet seg om forholdet til fylkeskommunen. I en utvikling der direktoratene har fått delegert oppgaver fra departementene og dermed får en mer sentral rolle i styringen av Fylkesmannen, kan det reises spørsmål om hvordan oppgavefordelingen mellom de ulike nivåene i statsforvaltningen bør være. Forholdet mellom sentral og regional stat aktualiseres etter vår mening også av utviklingen i retning av å spisse Fylkesmannen mer mot en rettssikkerhetsrolle. Da reises spørsmålene om hvilken organisering som best sikrer likebehandling, og hva slags organisering som gir mest effektiv oppgaveløsning. Det reiser også spørsmålet om når det er viktig med lokal kunnskap for å sikre god oppgaveløsning, og hva slags handlingsrom Fylkesmannen da må ha.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Fylkesmannen er statens representant i fylket og utfører oppgaver for 12 departementer og 9 direktorater. Med et såpass stort antall involverte departementer og direktorater er styringen av Fylkesmannen spesiell i norsk forvaltning. I tillegg kommer at Fylkesmannen utfører til dels ulike typer oppgaver for de ulike sektorene.

Difi gjennomførte i 2011 et prosjekt om Utdanningsdirektoratets embetsstyring av fylkesmannsembetene. Foruten å gi en status på hvordan styringen på utdanningsområdet fungerer i dag, gir kartleggingen også indikasjoner på hvordan styringen av Fylkesmannen fungerer mer generelt. Inntrykket er at det eksisterer ulike sektorvise styringskulturer, og at det er behov for å se nærmere på hvordan de ulike sektorene styrer Fylkesmannen. På bakgrunn av dette har Fornyings- administrasjons- og kirke departementet (FAD) bedt Difi om bistand til å gjennomføre et prosjekt for å vurdere hvordan styringen av Fylkesmannen fungerer.

For Difi er prosjektet interessant av flere grunner. For det første er Fylkesmannens rolle i forvaltningsapparatet interessant. Som FAD beskriver i rolledokumentet om Fylkesmannen, så befinner embetene seg i skjæringspunktet for viktige hensyn i forvaltningsutviklingen, bl.a. desentralisering versus sentralisering av statlig forvaltning, spesialisering versus helhet og samordning samt avstand versus nærhet.¹ Konkret kan dette dreie seg om hvorvidt oppgaver bør legges til en regional statlig etat som f.eks. Fylkesmannen, eller om oppgaver bør ivaretas av et sentralt organ som direktoratene er. Å legge oppgaver til Fylkesmannen vil i større grad ivareta behov for desentralisering, helhet og samordning og nærhet, mens å legge oppgaver til direktoratene vil bety en vektlegging av behovene for sentralisering, spesialisering og avstand.

Prosjektet er også interessant fordi det berører et annet viktig tema i forvaltningspolitikken, nemlig effektivitet i styring og organisering av forvaltningsapparatet. Styringen av Fylkesmannen skjer fra flere departementer og direktorater, og det er viktig å vurdere hvilke konsekvenser det har at styringsansvaret er lagt til flere sektorer og flere aktører.

1.2 Mål for prosjektet

Målet med prosjektet har vært å kartlegge erfaringer med – og konsekvenser av – dagens styring og finansiering av Fylkesmannen på de ulike fagområdene. Prosjektet skal også vurdere samordningsmuligheter og -begrensninger i styringen av embetene, og hvilket handlingsrom fylkesmannen kan ha som virksomhetsleder.

¹ Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring. FAD 2012.

1.3 Avgrensning

Prosjektet har fokus på hvordan departementer og direktorater styrer Fylkesmannen innenfor dagens rammer. Med dette utgangspunktet har prosjektet hatt et bredt perspektiv i og med at styringen på alle sektorer skal belyses. Vi har heller ikke ønsket å avgrense prosjektet f.eks. kun til formelle aktiviteter i styringsprosessen som styringsdokumenter og styringsmøter, men har også inkludert temaer som Fylkesmannens handlingsrom innenfor dagens styringspraksis.

Finansieringsordningen skal være gjenstand for en egen evaluering med oppstart høsten 2012. Finansieringsordningen er likevel en så viktig rammebetingelse i styringen av embetene, at det er naturlig at den også blir belyst i vårt prosjekt.

1.4 Metode og datagrunnlag

I datainnsamlingen har vi gjennomført dokumentstudier, intervjuer og workshops/fokusgrupper.

Dokumentstudier

Dokumentstudier har vært sentralt for å kartlegge hvordan styringen gir seg uttrykk fra de ulike departementene og direktoratene. Det innebærer bl.a. en gjennomgang av budsjettproposisjonen, tildelingsbrev, embetsoppdrag, oppdragsbrev og rapportering.

Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med representanter for de mest berørte departementene og direktoratene. I alt har vi hatt 20 intervjuer med departementer og direktorater, hvorav flere har vært gruppeintervjuer.

Vi har også gjennomført intervjuer med ledelsen i et utvalg fylkesmannsembeter:

- Oslo og Akershus
- Østfold
- Vest-Agder
- Nord-Trøndelag
- Finnmark

Utvalget av embeter ble gjort i samråd med referansegruppen. Vi har lagt vekt på å velge embeter som er ulike mht. størrelse og geografi. Med unntak av Oslo og Akershus, har vi også valgt embeter som ikke inngikk i undersøkelsen på utdanningsområdet i 2011.

I embetene har vi hatt intervjuer med embetsledelsen (fylkesmann og assisterende fylkesmann) samt avdelingslederne. Vi har åpnet for gruppeintervjuer slik at avdelingsledere har kunnet ha med seg f.eks. seksjonsledere, og vi har hatt felles intervju med fylkesmann og assisterende fylkesmann. Vi har i alt hatt 37 intervjuer i fylkesmannsembetene.

Oversikt over informanter finnes i vedlegg 1.

Intervjuene ble gjennomført som delvis strukturerte samtaler. Det ble utarbeidet en intervjuguide for samtalene som informantene fikk tilsendt på forhånd (se vedlegg 3).

I presentasjonen av funn fra intervjuene vil vi i hovedsak skille mellom informanter sentralt (departementer og direktorater) og informanter fra fylkesmannsembetene. Der hvor vi omtaler de enkelte departementenes og direktoratenes områder har vi ikke anonymisert synspunktene fra disse virksomhetene. Øvrige informanter er anonymisert. Vi trekker først og fremst frem synspunkter som er gjeldende blant flere informanter, men vi har også vært opptatt av å få frem bredden i synspunktene.

Spørreundersøkelse (questback)

I forbindelse med prosjektet for Utdanningsdirektoratet ble det gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse blant fylkesmenn og utdanningsdirektører. Data fra den undersøkelsen har vært et viktig datagrunnlag også i dette prosjektet.

Workshop

Som et ledd i datainnsamlingen og som et supplement til diskusjonene i referansegruppen, har vi arrangert en workshop i sluttfasen av prosjektet. Hensikten med workshopen var å bistå Difi med å få opp mulige forbedringspunkter. Vi ønsket bl.a. å få frem gode ideer og mest mulig konkrete forslag til forbedringer knyttet til styringen av Fylkesmannen. Deltakerne i workshopen ble valgt ut av Difi i samråd med FAD. Gruppen var ikke representativt sammensatt, men besto av personer med kjennskap til styringen av Fylkesmannen fra ulike posisjoner. Medlemmene i gruppen deltok først og fremst i kraft av seg selv og sin kunnskap om temaet som skal belyses. Oversikt over deltakerne i workshopen finnes i vedlegg 2.

Resultatet av workshopen var gode diskusjoner og flere nyttige innspill til forbedringsmuligheter i styringen av Fylkesmannen. Vi har benyttet disse innspillene fritt i våre vurderinger.

1.5 Organisering av arbeidet

FAD har vært oppdragsgiver for prosjektet. Oppdragsgiver skal avklare mandatet for prosjektet og godkjenne prosjektplanen.

Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig i Difi. Prosjektet er utført av Mette Haarstad, Sissel Kristin Hoel og Ingunn Botheim (prosjektleder). I tillegg har Helgaro AS ved tidligere fylkesmann Oddvar Flæte gitt bistand til Difi i prosjektarbeidet.

Det ble opprettet en referansegruppe for prosjektet bestående av representanter fra FAD, representanter fra Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU), samt en fylkesmann og en assisterende fylkesmann. Referansegruppen har vært et forum for diskusjon og har bistått Difi med å kvalitetssikre faktagrunnlaget og

kommentere utkast til rapport underveis i prosjektet. Difi har imidlertid et selvstendig ansvar for evalueringen og de vurderinger som inngår i denne.

1.6 Leserveiledning

I kapittel 2 gir vi en kort beskrivelse av Fylkesmannens roller og oppgaver og hvilke styrings- og finansieringsprinsipper som gjelder.

Kapittel 3, 4 og 5 gjengir funnene fra vår kartlegging. I kapittel 3 presenteres funn fra intervjuene og spørreundersøkelsen fra 2011 knyttet til styringsbehov og styringskultur.

I kapittel 4 omtaler vi funn relatert til fylkesmannens handlingsrom som virksomhetsleder, og i kapittel 5 presenterer vi funn knyttet til FADs rolle i styringen.

Kapittel 6 inneholder Difis vurderinger og anbefalinger.

2 Om Fylkesmannen

2.1 Fylkesmannens roller og oppgaver

Fylkesmannen er statens representant i fylket og utfører oppgaver for 12 departementer og 9 direktorater:

- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD)
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)
- Landbruks- og matdepartementet (LMD)
- Miljøvern departementet (MD)
- Kunnskapsdepartementet (KD)
- Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)
- Arbeidsdepartementet (AD)
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)
- Justis- og beredskapsdepartementet (JD)
- Kulturdepartementet (KUD)
- Samferdselsdepartementet (SD)
- Utenriksdepartementet (UD)
- Statens landbruksforvaltning (SLF)
- Direktoratet for naturforvaltning (DN)
- Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif)
- Utdanningsdirektoratet
- Statens helsetilsyn (Helsetilsynet)
- Helsedirektoratet
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Fylkesmannsembetene hadde i 2011 ca 2.400 medarbeidere. Størrelsen på embetene varierer betydelig, fra 82 ansatte i Aust-Agder til 265 i Oslo og Akershus². Embetene har i 2012 et samlet driftsbudsjett på kapittel 1510 på ca 1,3 mrd. kroner.

Det er ingen lov om Fylkesmannen, men institusjonen bygger på lang konstitusjonell praksis. Den nåværende Fylkesmannsinstruksen erstattet en instruks fra 1685. Den nåværende instruksen fastslår at Fylkesmannen er Kongens og regjeringens representant i fylket. Fylkesmannen skal arbeide for at Stortingets og regjeringens beslutninger, mål og retningslinjer blir fulgt opp.

Embetene skal primært bestå av forvaltningssektorer som har oppfølgingsoppgaver overfor kommunene. Den helhetlige oppfølgingen av kommunene som fylkesmannsinstruksen forutsetter, skal bidra til å understøtte det lokale selvstyret.

Fylkesmannens roller og oppgaver kan inndeles slik:

- *Sektormyndighet*. Fylkesmannen er sektormyndighet på viktige politikkområder og er statens representant i fylket på vegne av departementene og direktoratene. Som sektormyndighet har Fylkesmannen oppgaver knyttet til både tilsyn, veiledning og rådgivning.

² Beskrivelsen av Fylkesmannens roller og oppgaver er i stor grad hentet fra "Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring". FAD 2012

- *Regional samordningsmyndighet.* I dette ligger en forventning om statlig samarbeid og samordning i hovedsak rettet inn mot kommunene.
- *Rettsikkerhetsmyndighet.* Fylkesmannen er klageinstans overfor vedtak som treffes i kommunalforvaltningen og tilsynsmyndighet på viktige velferdsområder som forvaltes av kommunene.
- *Initiativrolle.* Med utgangspunkt i posisjonen som regjeringens representant, skal Fylkesmannen virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som er påkrevd.
- *Informasjonsknutepunkt.* Fylkesmannen skal holde sentrale myndigheter orientert om viktige spørsmål i fylket, og formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og regionale statlige virksomheter om forhold som antas å berøre deres virksomhet.

2.2 Styrings- og finansieringsprinsipper

Styringen av fylkesmannsembetene skiller seg i prinsippet ikke fra annen type etatsstyring innenfor statlig sektor. En betydelig forskjell er likevel det store antall departementer og direktorater som har et faglig ansvar for embetene. Den enkelte fagstatsråd er parlamentarisk ansvarlig for det arbeidet Fylkesmannen utfører på departementets ansvarsområde. Styringen av fylkesmannsembetene har derfor både sterke elementer av sektorpolitikk og av samordning. Det finnes retningslinjer for departementenes styring og oppfølging av fylkesmannsembetene³ samt retningslinjer for finansiering av embetene⁴.

Fylkesmennene er administrativt underlagt FAD, som har ansvaret for den formelle styringen i form av tildelingsbrev og ledersamtale med fylkesmannen. FAD har et samordningsansvar overfor de øvrige "eierdepartementene". Dette ivaretas blant annet gjennom Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU), der de 8 største departementene som har lagt oppgaver til embetene deltar. I de fleste sektorer er styringen etter hvert blitt delegert til direktorater og tilsyn slik at det nå bare er et mindretall av departementene som styrer embetene direkte.

Fylkesmannens oppgaver finansieres i hovedsak over kap. 1510 på FADs budsjett, men departementene og direktoratene bevilger også i noen grad midler over egne budsjetter til tidsavgrensede oppgaver og spesielle satsinger i embetene. Det enkelte fagdepartement har finansieringsansvaret for Fylkesmannens oppgaver innen eget saksområde, inkludert en forholdsmessig andel av administrative kostnader. FAD har finansieringsansvaret for sektorovergrepene saker der ansvaret for området ikke er forankret i fagdepartementene.

³ Styring, samhandling og organisering, AAD (2003)

⁴ Finansieringsordning for Fylkesmannen, FAD (2009)

3 Styringsbehov og styringskultur

3.1 Ulik organisering av styringsansvaret

Fylkesmannen utfører oppgaver på vegne av et stort antall departementer og direktorater. For noen departementer er Fylkesmannen en sentral aktør i utføringen av oppgaver, mens for andre departementer utfører embetene begrensede oppgaver.

Som tabellen under viser er Fylkesmannen for 2012 tillagt oppgaver på i alt 64 resultatområder og 199 underkategorier (delområder under resultatområdene). Vi ser også at omfanget av resultatkrav varierer mellom sektorene. Under hver underkategori kan det være flere enkeltoppdrag, eller oppgaven kan være av mer overordnet karakter.

Tabell 1: Oversikt over Fylkesmannens resultatområder (Kilde: embetsoppdraget 2012)

| Oppdragsgiver | Antall resultatområder | Antall underkategorier | Midler over andre kapitler enn 1510 |
|---------------|------------------------|------------------------|-------------------------------------|
| Kongehuset | 1 | 2 | Nei |
| AD | 2 | 9 | Ja |
| BLD | 8 | 18 | Ja |
| FAD | 5 | 13 | Nei |
| HOD | 11 | 65 | Ja |
| JD | 5 | 14 | Ja |
| KRD | 6 | 13 | Nei |
| KUD | 1 | 1 | Nei |
| KD | 4 | 20 | Ja |
| LMD | 7 | 8 | Ja |
| MD | 12 | 32 | Ja |
| SD | 1 | 2 | Nei |
| UD | 1 | 2 | Nei |
| Sum | 64 | 199 | |

I det følgende vil vi gi en kort beskrivelse av styringen av Fylkesmannen på de ulike sektorene. Fylkesmannen utfører oppgaver for Kongehuset, Kulturdepartementet (KUD), Samferdselsdepartementet (SD) og Utenriksdepartementet (UD), men disse er såpass begrenset at vi ikke går nærmere inn i beskrivelsene her. Disse departementene er heller ikke sentrale i styringen av embetene.

Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet (MD) styrer Fylkesmannen gjennom Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif). Fylkesmannen utfører forvaltnings- og utviklingsoppgaver på miljøområdet knyttet til naturforvaltning, forurensning, klima og planarbeid. Oppfølging av kommunene er en sentral del av arbeidet. På forurensningsområdet er tilsynsoppgavene viktige.

DN er tillagt koordineringsansvaret i styringen. Planavdelingen i MD har en direktoratsfunksjon på plansaker og deltar i styringen på lik linje med de to direktoratene. Styringsansvaret i MD (som departement) er lagt til Naturforvaltningsavdelingen.

Helse – og omsorgsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har delegert styringsansvaret for embetene til Statens helsetilsyn og Helsedirektoratet. Helsetilsynet er også tillagt styringsansvar overfor embetene på vegne av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Arbeidsdepartementet (AD) (se under). Statens helsetilsyn og Fylkesmannen er statlige tilsynsmyndigheter for sosiale tjenester i NAV, barnevern og helse- og omsorgstjenester. På alle disse områdene styres Fylkesmannen på omfang av tilsynsvirksomheten, bl.a. gjennom krav til gjennomføring av landsomfattende tilsyn.

På Helsedirektoratets område er Fylkesmannen tillagt oppgaver når det gjelder helse- og omsorgstjenester, inkludert helsemessig beredskap. Helsedirektoratet har lagt et stort antall oppgaver til fylkesmannsembetene, og mange av oppgavene er av typen ”bidra til” og ”legge til rette for”. For øvrig legger behandlingen av såkalte førerkortsaker beslag på en vesentlig del av ressursene i embetene på dette fagområdet.

Kunnskapsdepartementet

Styringsansvaret på Kunnskapsdepartementets (KD) område er lagt til Utdanningsdirektoratet, både på utdannings- og barnehageområdet. Ansvar for styringen på barnehageområdet lå inntil 2012 i KD. Fylkesmannens hovedoppgave på utdanningsområdet er å føre tilsyn med og gi veiledning til skoleeiere for å sikre at grunnopplæringen blir drevet i samsvar med opplæringsloven. På barnehageområdet har Fylkesmannen også et tilsynsansvar, men embetene skal også yte veiledning overfor kommunene bl.a. når det gjelder tilskudsforvaltning og være en pådriver i arbeidet med kvalitetsutvikling i barnehagesektoren.

Landbruks- og matdepartementet

Styringen av Fylkesmannen på landbruksområdet ligger i Landbruks- og matdepartementet (LMD). Styringen utøves i tett samarbeid med Statens landbruksforvaltning (SLF). SLF deltar i LMDs fylkesmannsgruppe, der også alle departementets avdelinger er representert. Gruppen drøfter og gir innspill på saker vedr. styringen av Fylkesmannen. SLF deltar også i forberedelsene til de embetsvise styringsmøtene. SLF sender eget fullmaktsbrev til embetene på de oppgavene som de har et særskilt ansvar for.

Fylkesmannen har ansvar for oppfølging av nasjonal landbruks- og matpolitikk regionalt og skal være et kompetansesenter for kommunene på landbruks- og matområdet. Fylkesmannen har både utviklings- og forvaltningsoppgaver på landbruksområdet og skal skape møteplasser for erfaringsutveksling og formidling av forventninger mellom Fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunene og andre regionale aktører.

Justis- og beredskapsdepartementet

Embetene utfører oppgaver for Justis- og beredskapsdepartementet (JD) på to ulike områder, hhv. ”Siviladministrasjon og borgerrettigheter” og ”Samfunnssikkerhet og beredskap”. Områdene er ulike og styringsansvaret er lagt til to ulike avdelinger i departementet, hhv. Sivilavdelingen og Rednings- og beredskapsavdelingen. På det sivilrettslige området ivaretas mye av den

løpende, faglige kontakten av Sivilrettsforvaltningen, mens Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er tillagt et styringsansvar på området samfunnssikkerhet og beredskap.

Når det gjelder siviladministrasjon og borgerrettigheter ivaretar Fylkesmannen oppgaver tilknyttet bl.a. forliksrådene, fri rettshjelp og vergemålsloven. På området samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet har Fylkesmannen en viktig samordningsrolle i fylket og skal også være pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Kommunal- og regionaldepartementet

Styringsansvaret på Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) område ligger i departementet. I likhet med JD har KRD lagt oppgaver til Fylkesmannen som er av ulik karakter. Oppgavene som utføres for Kommunalavdelingen handler om kommuneøkonomi og statlig samordning overfor kommunene. På Bolig- og bygningsavdelingens område er oppgavene lovfestet og dreier seg om saksbehandling etter plan- og bygningsloven.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

På Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLD) område utfører Fylkesmannen lovpålagte oppgaver, herunder tilsyn og klagesaksbehandling etter ekteskapsloven, barneloven, barnevernloven, krisesenterlova, statsborgerloven, introduksjonsloven og lov om familievernkontorer med forskrifter. BLD styrer Fylkesmannen først og fremst gjennom tildelingsbrev og embetsoppdrag. Den mer løpende styringen er lagt til Helsetilsynet og noe til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI). Tilsyn og klagebehandling etter barnevernloven er det ”tyngste” området, og kravene til omfang av tilsyn er sterkt styrende for embedene.

Arbeidsdepartementet

Arbeidsdepartementet (AD) styrer Fylkesmannen gjennom Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-direktoratet) og Helsetilsynet. Oppgavene Fylkesmannen utfører for AV-direktoratet er i stor grad utviklingsorienterte oppgaver rettet mot kommunene (lov om sosiale tjenester). Helsetilsynet har ansvaret for tilsyn etter lov om sosiale tjenester i NAV og klager på økonomisk stønad og kvalifiseringsprogrammet etter lov om sosiale tjenester i NAV.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) har et overordnet ansvar for styringen av Fylkesmannen. Dette ansvaret er nærmere omtalt i kap. 5. FAD har imidlertid også et faglig styringsansvar på det administrative området, og Fylkesmannen utfører også oppgaver på vegne av FAD innen det samiske området, gravferdsloven, helligdagsloven og partistøtteordningen.

3.2 Ulike oppgaver, ulikt styringsbehov

Fylkesmannens oppgaver er ikke likeartet. Noen oppgaver er lovpålagte og er i kategorien ”må-oppgaver”, mens andre oppgaver dreier seg mer om å legge til rette for utviklingsarbeid eller påvirke kommunens oppgaveløsning på andre

måter enn gjennom lovverket. Mange av denne typen oppgaver er kjennetegnet av formuleringer som ”bidra til”, ”sørge for”, ”medvirke til”, ”være pådriver for”, ”formidle” og ”legge til rette for”.

Tilsynsoppgavene er lovpålagte og styres relativt detaljert med tema og omfang (antall tilsyn). Hovedtyngden av oppgavene for Helsetilsynet (inkl. tilsyn på områdene barnevern og sosiale tjenester i NAV), Utdanningsdirektoratet og Klif er tilsynsoppgaver som Fylkesmannen ”skal” utføre. Gjennom intervjuene fremkommer det at embetene prioriterer denne typen oppgaver høyt. Flere peker imidlertid på at de gjerne skulle hatt større mulighet til å gjennomføre tilsyn etter egne vurderinger, både mht. læring, omfang, risiko og vesentlighet.

Også på fagområder som er preget av oppgaver som ikke er lovpålagt, er man på alle forvaltningsnivåene opptatt av å sikre at denne typen oppgaver ikke blir nedprioritert til fordel for lovpålagte oppgaver knyttet til rettssikkerhet for enkeltindivider. Dette gjelder for store deler av oppgavene på LMDs og DNs område, samt deler av oppgavene for Helsedirektoratet, AV-direktoratet og Utdanningsdirektoratet.

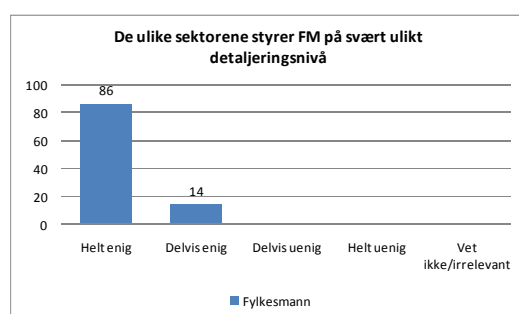
Hovedinntrykket fra intervjuene med departementer og direktorater er at de først og fremst er opptatt av å sikre at embetene utfører nasjonale oppgaver på en god måte (lik kvalitet, lik praksis osv). Departementene og direktoratene er også opptatt av å sikre at midler som er avsatt til ”deres” fagområder ikke brukes på andre oppgaver enn forutsatt.

I fylkesmannsembetene er man også klare på at lovpålagte oppgavers skal prioriteres høyt. Samtidig er inntrykket at lovpålagte oppgaver ikke alltid styres like detaljert som ikke-lovpålagte oppgaver. Styringen av de lovpålagte oppgavene er sterk i den forstand at de er lovpålagt, men det varierer hvor mye oppfølging styringsetatene har av embetene. Embetene styres stramt på tilsynsomsfang, men i langt mindre grad f.eks. i saker om fri rettshjelp. Her skjer styringen gjennom rundskriv og gjennom den ”normering” som skjer i forbindelse med departementets behandling av klagesaker.

3.3 Ulik detaljeringsgrad i styringen

Embetsoppdragene og oppdragsbrevene som sendes til Fylkesmannen er av ulik detaljeringsgrad. Undersøkelsen blant fylkesmennene i 2011 viser også at de ulike sektorene oppfattes å styre på ulikt detaljeringsnivå (se figur 1).

Figur 1: Om detaljeringsnivået i styringen. Tall i prosent.



Både i undersøkelsen fra 2011 og i vår datainnsamling i dette prosjektet, er den rådende oppfatningen både sentralt og i embetene at DN er mest detaljstyrende mens LMD styrer på et mer overordnet nivå. Innenfor rammen av den nasjonale landbruks- og matpolitikken er LMD opptatt av at embetene skal ha handlingsrom til å tilpasse innsatsen til regionale behov og egenart. På LMDs område er mange oppgaver utviklingsorienterte, selv om det de siste årene har blitt større oppmerksomhet rundt gjennomføring av forvaltningsoppgaver og kontroll av tilskuddsordningene.

MD og DN opplever ikke at de er unødig detaljstyrende, men er opptatt av å være konkrete i sin styring for å sikre at oppgavene på miljøområdet blir prioritert i tråd med de ressursene Stortinget har bevilget til å løse dem, og som MD har lagt inn i kap. 1510. Når embetene prioriterer lovpålagte rettssikkerhetsoppgaver høyt, er det en av årsakene til at DN er opptatt av å styre embetene detaljert. De er opptatt av at embetene skal prioritere deres oppgaver og at ikke rettssikkerhetsoppgavene skal fortrenge disse. Klif oppleves å være noe mer rammestyrende enn DN. Oppgavene på Klifs område er også i større grad lovpålagte oppgaver

Fylkesmannsembetene gir uttrykk for at Helsetilsynet – i likhet med DN - er detaljstyrende. Helsetilsynet får likevel ros fra embetene for å være tydelige i sine prioriteringer og følge opp embetene på en god måte.

Helsedirektoratet har lagt mange oppgaver av typen ”bidra til” og ”sørge for” til Fylkesmannen. Embetene etterlyser en klarere prioritering av oppgavene fra direktoratets side. Representanter for direktoratet gir uttrykk for at de er klar over at de ikke er gode nok på å prioritere oppgavene til Fylkesmannen, men opplyser også at de er rimelig godt fornøyde med de prioriteringene embetene gjør innenfor deres fagområde.

Utdanningsdirektoratets styring av Fylkesmannen er inngående beskrevet i Difis rapport fra 2011⁵. Hovedinntrykket både fra rapporten fra 2011 og fra intervjuene i denne omgang er at styringen på utdanningsområdet er relativt detaljert. Dette gjelder særlig på tilsyn, et område der direktoratet har hatt et klart mål om å styrke embetenes innsats. Samtidig mener mange at styringen har hatt en positiv utvikling, og at Utdanningsdirektoratet har lagt ned mye ressurser i å få til en god styringsdialog med embetene.

KRD styrer embetene ulikt på de to hovedområdene sine. Bortsett fra oppgavene knyttet til lovlighetskontroll av kommunale budsjettvedtak er KRD på Kommunalavdelingens område opptatt av å styre embetene på en overordnet måte. Når det gjelder byggesaker styres embetene gjennom krav til saksbehandlingstid, men for øvrig gir embetene uttrykk for at KRD er fraværende i styringen på dette fagområdet. Det har derfor blitt etterspurt bedre styring fra KRDs side. Det nylig innførte kravet om tre måneders frist på saksbehandlingen i byggesaker oppleves som et meget sterkt styringssignal i

⁵ Difi-rapport 2011:4 Embetsstyringen av Fylkesmannen

embetene. Embetene har meldt tilbake til KRD at det ikke er mulig å holde fristene uten at ressursene økes, men har ikke nådd frem med dette.

Justisdepartementet oppleves også å være fraværende i styringen av embetene. Imidlertid får departementet svært positiv omtale fra embetene når det gjelder arbeidet med implementering av nye vergemålsreformen som vil innebære endringer i Fylkesmannens rolle på dette området.

DSB har styringsansvaret på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, og i tillegg til tildelingsbrev, embetsoppdrag og embetsvise kontaktmøter skjer styringen gjennom tilsyn og øvelser. Denne formen for styring er annerledes enn på noen av de andre fagområdene. Embetene opplever stort sett av styringen fra DSB fungerer greit, og at embetsoppdraget har blitt bedre mht. prioritering av oppgaver. Samtidig oppleves også DSB som relativt lite synlige i styringen, særlig på ledernivå.

BLD utarbeider tildelingsbrev og har et felles styringsmøte med fagdirektørene i embetene, men har for øvrig begrenset kontakt med fylkesmannsembetene. Tilsyn på barnevernsområdet er den tyngste oppgaven på BLDs område, og her ivaretas den operative styringen av Helsetilsynet.

Lederne for fagavdelingene uttrykker stort sett tilfredshet med måten de blir styrt på. De som blir styrt detaljert opplever ofte at det er en styrke i den interne ressursdiskusjonen. Samtidig gir lederne av Landbruksavdelingene uttrykk for at de setter stor pris på den rammestyringen som LMD praktiserer og viser til at det gir dem et visst rom for lokale prioriteringer i virkemiddelbruken og tilpasning til behovene i fylket.

Gjennom intervjuene har det fremkommet at det er bred enighet om at ulike type oppgaver krever ulik detaljeringsgrad i styringen. Likevel mener flere – både fra embetene og fra sentralt nivå – at det ikke alle forskjeller i detaljeringsgrad kan avledes av oppgavetypen. Flere peker på at det også dreier seg om ulikheter i *styringskultur*, dvs. at de ulike sektorene eller departementene har sine egne måter å styre på og at dette preger styringen av alle underliggende virksomheter.

Ut over at detaljert styring binder opp Fylkesmannens ressurser og styrer virkemiddelbruken i stor grad, har vi fått få konkrete tilbakemeldinger på hvilke *konsekvenser* ulik detaljeringsgrad i styringen har. Både sentralt og i embetene er det forståelse for at ulike type oppgaver krever ulik styring.

Ulik detaljeringsgrad kan imidlertid føre til en "kamp" om Fylkesmannens oppmerksomhet. Vi synes vi ser tendenser til en ytterligere detaljering av styringen når departementene og direktoratene blir engstelige for at deres oppgaver ikke blir prioritert fordi andre sektorers oppgaver er sterkt styrt.

Mange av fylkesmennene er opptatt av at de ikke har tilstrekkelige ressurser til å løse alle pålagte oppgaver tilfredsstillende. Denne oppfatningen deles også av flere informanter i departementer og direktorater. Denne situasjonen – eller opplevde situasjonen – kan også være en medvirkende årsak til at

styringsetatene blir opptatt av å styre "sine" områder detaljert for å sikre ressursene på eget område.

Fra sentralt hold har det også blitt nevnt at departementene og direktoratene er opptatt av å unngå kritikk fra Riksrevisjonen, og at dette er en medvirkende årsak til at de ønsker en relativt stram styring. Dette styringsbehovet gjelder ikke bare overfor Fylkesmannen, men også overfor kommunene.

3.4 Tildelingsbrevet har blitt bedre, men omfanget av oppgaver er stort

Hovedinntrykket fra intervjuene er at tildelingsbrevet til Fylkesmannen har hatt en positiv utvikling. Både i embetene og i departementer og direktorater er det mange som mener at tildelingsbrevet har fått en bedre form og at det har blitt mer spisset. Likevel er det flere både sentralt og i embetene som peker på at detaljeringsnivået i tildelingsbrevet fortsatt er ulikt på de ulike fagområdene, og at brevet fortsatt bærer preg av at alle sektorene vil sikre seg at flest mulig av deres oppgaver kommer med. FAD får likevel positiv tilbakemelding på det arbeidet de har gjort med å strømlinjeforme tildelingsbrevet.

Selv om tildelingsbrevet har fått en bedre form, viser informanter i embetene til at det har begrenset effekt at tildelingsbrevet har blitt med spisset når embetene likevel styres av summen av embetsoppdrag. På flere områder består embetsoppdragene av faste oppgaver som ikke endres hvert år, mens det på andre områder består av oppdrag som kan varierer fra år til år. I tillegg sender enkelte styringsetater supplerende oppdragsbrev til fylkesmannsembetene, og SLF sender eget fullmaktsbrev. Dette er et brev som spesifiserer Fylkesmannens oppgaver og bevilgning knyttet til forvaltningen av landbrukspolitiske virkemidler.

Både embetsledelsen og avdelingsledere hos Fylkesmannen er opptatt av at sektoroppgavene skal utføres på alle områder. Selv om flere mener at styringen er for detaljert på enkelte områder, er hovedinntrykket fra intervjuene at embetsledelsen er mer opptatt av det totale omfanget av resultatkrav sett i lys av ressursene enn detaljeringsgraden i styringen. De har altså ikke noe imot å utføre alle pålagte oppgaver, men er opptatt av at departementene sikrer at embetene gis tiltrekkelige budsjetter til å gjennomføre dem.

Flere blant embetsledelsen er likevel lite fornøyd med det de opplever som en relativt sterk styring av ressursbruken på de ulike områdene. De ønsker seg en dreining mot styring på resultater og mindre styring på aktiviteter og på ressursbruk. Samtidig er det høy bevissthet om at det er krevende å finne gode resultatmål og det er stor forståelse for at departementene og direktoratene ønsker sikkerhet for at deres oppgaver blir løst.

3.5 Begrenset differensiering i styringen

Alle de 18 fylkesmannsembetene har i stor grad samme oppgaveportefølje. På noen områder har imidlertid enkelte embeter spesielle oppgaver, bl.a. knyttet til

geografiske forhold (f.eks. reindrift, beredskap). Embetene mottar ett felles tildelingsbrev, med ulik budsjettmessig tildeling, og forholder seg til de samme embetsoppdragene.

Det er kun på miljøområdet at det er en tydelig differensiering av styringsdokumentene som går til de ulike embetene, dvs. at oppgavens art og omfang er tilpasset situasjonen i det enkelte embete. Oppgavene for hvert enkelt embete er et resultat av en slags "forhandling" mellom embetet og DN og Klif på bakgrunn av et foreløpig embetsoppdrag. Gjennom telefonmøter justeres forventninger til oppgaveløsningen ut fra hvilke krav DN og Klif stiller og hvilke særskilte utfordringer embetet står overfor på miljøområdet og hvilke ressurser de har til disposisjon.

Informantene på miljøområdet er godt fornøyde med denne måten å styre på. Enkelte informanter fra embetsledelsen opplever også at dette er en ryddig prosess og at det bidrar til en bedre sammenheng mellom oppgaver og ressurser på miljøområdet. Samtidig gir flere fylkesmenn både i intervjuer og i spørreundersøkelsen fra 2011 uttrykk for at styringen på miljøområdet er for detaljert.

Også på andre sektorer er det en viss differensiering mellom embetene i styringsdokumentene. DSB gir f.eks. signaler om hvilke embeter som skal delta i ulike øvelser. LMD er generelt opptatt av å gi embetene rom for lokal tilpasning, men embetsoppdraget er likt utformet for alle embetene. Omfanget av oppgaver på LMDs område er imidlertid ulikt i embetene som følge av regionale forskjeller mht. reindrift, rovvilt mv.

Selv om det er begrenset differensiering i styringen gjennom de formelle styringsdokumentene, så viser intervjuene at mange av styringsetatene er bevisste på ulike regionale utfordringer og at embetene har ulike forutsetninger for å løse de pålagte oppgavene. Differensieringen i styringen skjer da gjennom embetsvise styringsmøter eller samtaler med fagdirektøren hos Fylkesmannen. Det gir styringsetatene en mulighet til å gi tilbakemelding på embetets resultater og gi signaler om hva som eventuelt må forbedres (mer om styringsmøter i kap. 3.7). Samtidig viser intervjuene at det er ulikt hvor godt departementene og direktoratene har kjennskap til de enkelte embetene, og dette begrenser mulighetene for differensiert styring.

3.6 Begrenset kjennskap til styringen på andre sektorer

Departementene og direktoratene har gjennomgående begrenset kjennskap til styringen på andre sektorer. Gjennom arbeidet i DFU får representantene for departementene et visst innblikk i hvordan de andre departementene forholder seg til Fylkesmannen, men dette er først og fremst knyttet til arbeidet med styringsdokumentene og budsjettet. Styringspraksisen som sådan overfor embetene har i mindre grad vært tema på møtene, selv om det har vært flere møter viet finansieringsordningen og prinsipper for styring. Tidvis skjer det utskiftninger blant departementenes deltakere i DFU og diskusjonene av disse mer prinsipielle temaene er derfor ikke like godt kjent av alle. Flere informanter

fra departementene gir også uttrykk for at man ikke har klart å få til de gode diskusjonene i gruppen om disse temaene.

Direktoratene har mindre kjennskap til styringen på andre sektorer enn det departementene har. Direktoratene deltar ikke i DFU, men i saksbehandlergruppe til DFU (DFUS).

Generelt er inntrykket at både departementer og direktorater først og fremst er opptatt av egen styring og av å sikre at Fylkesmannen prioriterer deres oppgaver. Når temaet er andre sektors styringspraksis er departementene og direktoratene mest opptatt av at ikke egne oppgaver blir nedprioritert til fordel for andre sektors oppgaver. Mange er derfor opptatt av å være så konkrete og detaljerte i sin styring at de kan være sikre på at oppgavene blir gjennomført.

Avdelingslederne hos Fylkesmannen har også begrenset kjennskap til styringen på andre fagområder enn de selv har ansvaret for. Embetene har noe ulik organisering og noen fagavdelinger blir styrt fra flere departementer og direktorater. Disse avdelingslederne kan naturlig nok sammenligne styringspraksisen til de departementene og direktoratene har oppdrag for.

Vi spurte informantene i embetene om ulikheter i detaljeringsnivå i styringen var tema på ledermøtene i embetet. Inntrykket er at dette ikke er et hyppig tema i ledergruppene, men at det diskuteres til en viss grad i forbindelse med tildelingsbrev og budsjett og i noen grad i forbindelse med gjennomføringen av embetsvise styringsmøter.

3.7 Styringsmøter

3.7.1 Ulik praksis med styringsmøter

Styringsetatenes gjennomføring og prioritering av styringsmøter som en del av styringsdialogen er svært ulik. Det er forskjeller mellom sektorer, men også innad i de ulike sektorene. Noen sektorer gjennomfører både embetsvise styringsmøter (også kalt dialogmøter, kontaktmøter) og styringsmøter for alle fagdirektørene i embetene, mens andre sektorer kun har felles styringsmøter med fagdirektørene. Tabell 2 gir en oversikt over styringsetatenes ulike styringsmøter med embetene.

Tabell 2: Oversikt over styringsmøter (Kilde: vedlegg til tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene 2012)

| Etat | Operativt styringsansvar | Deltar på embetsvise styringsmøter | Antall embetsvise styringsmøter per år | Nivå på deltakere | Felles styringsmøter med fagdirektører |
|--------|--------------------------|------------------------------------|--|-------------------|--|
| FAD | Ja | Ja | 6 | Ekspedisjonssjef | 1* |
| AD | Nei | Nei | 0 | | 0 |
| AV-dir | Ja | Ja | 5 | Avdelingsdirektør | 2 |
| KD | Nei | Nei | 0 | | 4 |
| Udir | Ja | Ja | 6 | Direktør | 4 |
| HOD | Nei | Nei | 0 | | 0 |
| Hdir | Ja | Ja | 6 | Direktør | 2 |
| Htil | Ja | Ja | 6 | Direktør | 3 |
| BLD | Ja | Nei | 0 | | 1 |
| KRD | Ja | Ja | 6 | Avdelingsdirektør | 0 |
| JD | Ja (sivilrett) | Nei | 0 | | 0 |
| DSB | Ja | Ja | 6 | Direktør | 2 |
| MD | Nei | Ja (Planavd) | 6 | Ekspedisjonssjef | 0 |
| DN | Ja | Ja | 6 | Direktør | 2 |
| Klif | Ja | Ja | 6 | Direktør | 2 |
| LMD | Ja | Ja | 9 | Ekspedisjonssjef | 2 |
| SLF | Nei | Ja | 9 | Avdelingsdirektør | 0 |

* FAD arrangerer i tillegg 4 fylkesmannsmøter

LMD er den styringsetaten som legger mest ressurser i styringsmøtene om vi tar utgangspunkt i antall møter. LMD gjennomfører ni embetsvise styringsmøter i året og besøker således alle embeter hvert annet år. Møtene ledes av en ekspedisjonssjef fra LMD. I tillegg til at alle fagavdelingene i LMD er representert, deltar SLF i møtene ved to avdelingsdirektører. Styringsmøtene forberedes av LMD og SLF i fellesskap, og dagsorden fastsettes i dialog med det enkelte embete.

I følge våre intervjuer med landbruksdirektørene er LMD mest aktive og SLF mer forsiktige i disse møtene. Dette stemmer godt overens med inntrykket fra SLF, som gir uttrykk for at de nok ville hatt en annen rolle dersom de hadde hatt ansvaret for embetsstyringen selv. Departementet er imidlertid tydelige på at de forventer at SLF er aktive på møtene på temaer de har et særlig ansvar for.

DN, Klif og MD v/Planavdelingen arrangerer felles embetsvise styringsmøter, og dette oppleves som svært positivt. Embetene opplever at styringsetatene klarer å samordne seg og at tilnærmingen til miljøspørsmål i embetet blir enklere og mer helhetlig. Styringsmøtene på miljøområdet oppleves som godt forberedt og av høy kvalitet. Møtene ledes enten av direktøren for DN eller av direktøren for Klif, og embetsledelsen deltar i tillegg til ledere i Miljøvernavdelingen.

Helsetilsynet kjennetegnes av høy detaljeringsgrad og et uttalt behov for kontroll i styringen. Likefullt er det en styringsetat som får gode skussmål for gjennomføringen av sine styringsmøter. De reiser ut hvert tredje år på det de kaller embetsvise tilsynssamtaler, stiller med direktøren og har godt forberedte møter. Direktøren sier selv at han har stor glede av styringsmøtene ute i embetene. Helsetilsynet er den eneste virksomheten som ber om å få treffe alle

lederne i embetet, gjerne til lunsj, og alle de ansatte innen helse, sosial og barnevern. I tillegg stiller alltid direktøren på Fylkesmannsmøtene. Denne synligheten, og prioriteringen av Fylkesmannen, blir lagt godt merke til i embetene.

Helsedirektoratet har en noe ledigere tilnærming til møtene selv om de også stiller på direktørnivå. Direktoratet har en målsetning om å besøke embetene hvert tredje år, det vil si seks styringsmøter i året, men det siste styringsmøtet Helsedirektoratet gjennomførte var for tre år siden. Der Helsetilsynet er svært detaljert med mange lovpålagte oppgaver, har Helsedirektoratet flere oppgaver av typen ”bidra til”, noe som kanskje også påvirker gjennomføringen av styringsmøtene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er den ferskeste blant styringsetatene og har brukt tiden på å finne riktig styringsform overfor fylkesmannsembetene. Selv om de ikke har definert et fast regime for styringsmøtene hverken når det gjelder hyppighet eller form, så får de gode skussmål for tilnærmingen de er i ferd med å etablere.

I skole- og barnehagesektoren er det Utdanningsdirektoratet som har styringsmøter med Fylkesmannen. Inntil årsskiftet i fjor hadde KD ansvaret for oppdraget knyttet til barnehager hos Fylkesmannen og har stilt med en rådgiver på Utdanningsdirektoratets styringsmøter. Fra i år har Utdanningsdirektoratet ansvaret for hele oppdragsporteføljen til KD. Styring av Fylkesmannen er lagt til tilsynsavdelingen i direktoratet, og det preger styringsdialogen, i følge flere informanter hos Fylkesmannen. I Difis prosjekt om styringen av Fylkesmannen på utdanningsområdet⁶ kom det frem at styringsmøtene stort sett oppleves som positive. Utdanningsdirektoratet gir uttrykk for at styringsmøtene er viktige for å få god kunnskap om embetene generelt, og for å få et bedre innblikk i hvilke utfordringer man står overfor i de ulike fylkene. Selv om Utdanningsdirektoratet stiller på direktørnivå og prioriterer styringsmøtene høyt, får likevel ikke deres møter de samme gode skussmål som Miljøsektoren og Landbrukssektoren i våre intervjuer. Tilbakemeldingene fra flere informanter i embetene er at møtene gir mindre rom for dialog og at de er preget av mye informasjon. Utdanningsdirektoratets øvrige møter, som direktørmøtene, blir beskrevet som svært gode. Mange informanter blant utdanningsdirektørene opplever at disse er de viktigste styringsmøtene på området.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har embetsvise styringsmøter, men oppleves av informanter i embetene som litt fraværende i styringsdialogen. Deres styringsmøter er mest uformell informasjon med relativt svak styring, i følge flere informanter. Embetsledelsen deltar vanligvis med fylkesmannen i disse møtene, men det har hendt at embetsledelsen har krevd at KRD da skal stille på ekspedisjonssjefsnivå. Mange av embetene etterlyser særlig en sterkere deltakelse fra BOBY i disse møtene, ettersom det ofte er en del spørsmål knyttet til byggesakene.

⁶ Difi-rapport 2011:4 Embetsstyringen av Fylkesmannen

BLD har ikke embetsvise styringsmøter og ingen arenaer for å treffe embetsledelsen. De arrangerer et høstmøte, men det er i all hovedsak et fagmøte der kun en representant fra fylkesmennene og en assisterende fylkesmann deltar. Departementet mener selv de mangler noe i dialogen med Fylkesmannen, og kan hende er embetene av samme oppfatning ettersom BLD blir etterlyst i styringsdialogen både av styringsetatene og embetene innen helse, sosial og velferd.

Justisdepartementet deltar ikke selv på embetsvise styringsmøter hverken på det sivilrettslige området eller når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. På det sivilrettslige området arrangeres det ingen embetsvise styringsmøter og heller ingen felles styringsmøter med fagdirektørene i embetene. Det arrangeres kun rene fagsamlinger.

Innen samfunnssikkerhet og beredskap gjennomføres det heller ikke ordinære embetsvise styringsmøter fra DSB. DSB har imidlertid embetsvise kontaktmøter. Dette er uformelle møter uten agenda eller referat, og deltakerne er DSB-ledelsen, embetsledelsen og beredskapssjefen.

Våre informanter fra Fylkesmannen er i liten grad opptatt av disse kontaktmøtene, men viser til at DSBs *tilsyn* med Fylkesmannens beredskap er viktigere som styringsmøter enn kontaktmøtene. Under sine tilsyn vurderer DSB embetets organisering, planverk og samordning av beredskapen i fylket. Tilsynene gjennomføres ved at DSB intervjuer representanter fra embetsledelsen, beredskapssjefen, aktuelle saksbehandlere og fylkeslegen. I etterkant utarbeider de en evalueringsrapport som oversendes de respektive embetene. Ledere fra DSB deltar på sluttmøtet hvor rapporten presenteres. Under tilsynsbesøket er embetsledelsen involvert i åpningsmøtet, samt ved avslutningen av besøket der det gis en oppsummering av funn fra tilsynet.

Flere av våre informanter i embetene stusser både over bruken av begrepet tilsyn og over praksisen. En av problemstillingene som reises er at DSB både utformer embetsoppdraget og gjennomfører det de kaller for tilsyn. Det vises til at det ikke er vanlig å benytte tilsyn som virkemiddel når virksomheten som skal vurderes er faglig underlagt tilsynsmyndigheten. Opplegget er mer å se på som en dialog og en aktiv læringssituasjon. Enkelte mener likevel at tilbakemeldingene som kommer i evalueringsrapporten er for vage og vanskelige for embetet å omsette i konkrete tiltak.

FAD har det overordnede ansvaret for styring av Fylkesmannen, men har inntil 2011 ikke praktisert egne embetsvise styringsmøter. I 2010 og 2011 testet FAD ut egne embetsvise møter, kalt dialogmøter. Fra og med 2012 gjennomføres seks dialogmøter i året. FAD får i intervjuene med embetene positiv tilbakemelding på initiativet. Hovedtemaer i møtene er refleksjon rundt helhetlig og strategisk ledelse, samarbeid og samordning for å sikre god oppgaveløsning innen sektorområdene, og læring og effektivitet innen det administrative området. Ettersom FAD har et overordnet styringsansvar gjennomfører de møtene med hele embetsledelsen og alle fagdirektørene.

3.7.2 Fylkesmannsmøtene som styringsmøter

FAD er ansvarlig for Fylkesmannsmøtene som arrangeres fire ganger i året. Dette er en møteplass for fylkesmenn og assisterende fylkesmenn der de i fellesskap diskuterer aktuelle temaer som er felles for alle embedene. Etter 22. juli har for eksempel beredskap vært et sentralt tema.

Toppledelsen i styringsetatene inviteres til å delta på Fylkesmannsmøtene, alltid som deltakere og fra tid til annen som foredragsholdere eller debattanter. Selv om de fleste styringsetatene er representert på ett eller annet nivå, og gjerne avhengig av om det er et aktuelt tema på dagsorden, er det de færreste av dem som deltar med øverste ledelse. Flere av etatene begrunner dette med at agendaen kommer sent og at det derfor er vanskelig for ledelsen å få lagt møtet inn i en allerede fullbooket kalender. Agendaen blir av flere også kritisert for å være springende og uten noen rød tråd.

Fylkesmennene gir uttrykk for at det minste de kan forlange er at oppdragsgiver er representert når et oppdrag i fra deres portefølje står på dagsorden. I følge enkelte fylkesmenn er ikke det noen selvfølge.

Styringsetatene gir uttrykk for at fylkesmennene gjerne vil ha politisk ledelse tilstede på Fylkesmannsmøtene. Ett av departementene vi snakket med mener det kan være problematisk fordi sakene gjerne blir detaljerte, og de vil nødig trekke statsråden inn i detaljdiskusjoner. En forutsetning for at politisk ledelse skal delta er at saken som skal belyses tas opp på et overordnet og prinsipielt nivå, mener vår informant.

Men de aller fleste mener Fylkesmannsmøtene er en viktig arena for å fange opp signaler og for være tilgjengelig for fylkesmennene. Dessverre er vi ikke flinke nok til å prioritere møtene, sier flere av våre informanter og gir uttrykk for at de burde bruke møtene mer. En som alltid er til stede på Fylkesmannsmøtene er direktøren i Helsetilsynet. Han sier at møtene er viktige for å få kunnskap om de andre fagområdene i embedene, og for bedre å kunne forstå bredden i Fylkesmannens oppdrag.

3.7.3 Embetsvise styringsmøter med ulik kvalitet

Våre funn viser at det er stor kvalitetsforskjell på styringsmøtene. Selv om mange er både gode og nyttige, er det flere som mener en del møter er så dårlig forberedt, og gjennomføres så sjelden, at de nærmest ikke har noen hensikt. De fungerer ulikt og de gir ulikt utbytte. I motsetning til ledersamtalene med fylkesmennene som FAD er ansvarlig for, finnes det ingen felles tilnærming til hvordan styringsmøter skal gjennomføres, hvem som skal stille i dem, eller hva oppdragsgiver og oppdragsutfører skal få ut av møtene. Noen av informantene mener FAD tydelig må definere rammene for styringsmøter dersom kvaliteten på dem skal bli bedre. Andre igjen mener at sektoroppgavene er så spesielle at felles format på styringsmøtene hverken mulig eller ønskelig.

Generelt ser vi at der styringsetaten investerer tid og ressurser på de embetsvise styringsmøtene, får møtene gjennomgående bedre skussmål av Fylkesmennene. Det er også tydelig at ledernivået styringsetatene stiller på betyr mye for embedenes vurdering av hvor viktige og nyttige disse møtene er. Jo høyere opp i

hierarkiet representantene fra styringsetaten er, jo høyere vurderes nytteverdien og kvaliteten på møtene. Det ser ut til at embetene selv også vurderer hvem de skal stille med i møtene med utgangspunkt i hvem som stiller fra i fra styringsetaten.

Det er et visst samsvar mellom form og innhold i styringsmøtene og detaljeringsgrad i styringen, men det er ikke gjennomgående. Både landbrukssektoren ved LMD og miljøsektoren med MD, DN og Klif satser tungt på styringsmøtene. Begge parter, både styringsetaten og embetene, stiller godt forberedt og møtene har en klar agenda og er av høy kvalitet i følge embetene. Samtidig er den øvrige styringsformen fra disse sektorene relativt ulik. Der styringen på miljøområdet er preget av høy detaljeringsgrad, er styringen på landbruksområdet kjennetegnet av at Fylkesmannen er tillagt større handlingsrom i utføringen av oppgavene. Likheten ligger i at begge sektorer satser på Fylkesmannen i gjennomføringen av nasjonal politikk.

Det som kjennetegner styringsmøter av god kvalitet er gode forberedelser, klar agenda, tydelige tilbakemeldinger, konstruktiv dialog og et innhold som er tett knyttet til den konkrete oppdragsporteføljen.

3.7.4 Mer samarbeid om styringsmøter?

Den generelle tilbakemeldingen fra embetene når det gjelder FAD og styringsmøter, er et ønske om at FAD i større grad deltar i fagetatens embetsvise styringsmøter. Dersom FAD stiller med en representant vil departementet, i følge flere i embetene, få god oversikt over de ulike etatens styringsform og oppdragsmengde. Kanskje kan slik deltakelse bidra til den grunnkompetansen departementet selv ønsker å ha. FAD mener imidlertid at dette er urealistisk å få til med den kapasiteten departementet har på dette området. FAD presiserer også at de så langt det er mulig deltar på de styringsmøtene fagdepartementene og direktoratene har for sine fagdirektører, og at de på denne måten holder seg orientert om de ulike sektorenes styring.

På samme måte er det flere som mener at eierdepartementet også bør delta i styringsmøtene der ansvaret er delegert til underliggende etat. Argumentene handler om at man da vil sikre informasjonsflyten gjennom hele faglinjen, og at partene kun trenger å forholde seg til én arena for informasjonsutveksling i forbindelse med styringen. Det fremholdes at det kan være en utfordring knyttet til at styringssignalene ellers kan bli utydelige og at det kan oppstå forvirring i styringsdialogen, noe flere departementet er opptatt av å unngå.

LMD og MD arrangerer årlige felles samlinger for landbruksdirektørene og miljøvernseksjonene som oppleves positivt. Innenfor helse- og sosialsektoren blir styringsetatens felles styringsmøter med fagdirektørene verdsatt av embetene. Flere i embetene tar derfor til orde for at Helsetilsynet, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet godt kan samordne sine *embetsvise* styringsmøter.

Denne samordningstanken på helse- og sosialområdet springer ut fra embetenes erfaring med de felles høstmøtene disse styringsetatene arrangerer. Spesielt det siste møtet, arrangert høsten 2011, ble opplevd som vellykket. Alle tre

etatslederne stilte i møtet, og det ble sendt tydelige og koordinerte styringssignaler til embetsledelsen og fagdirektørene som var til stede. Flere trekker sågar frem at det ville vært nyttig om også BLD kunne delta på disse møtene. BLDs oppgaveportefølje hos Fylkesmannen er nært knyttet til både helse-, sosial- og velferdssektoren, og flere av embetene mener både de og BLD vil ha stor nytte av å se oppdragene i sammenheng.

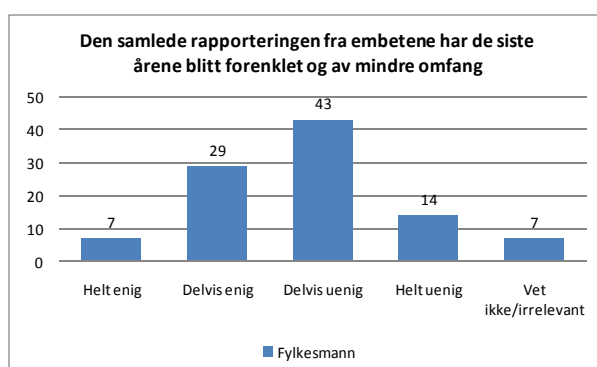
3.8 Rapportering

Fylkesmannsembetene skal rapportere på embetsoppdraget gjennom årsrapporten som sendes til FAD. I tillegg krever enkelte departementer og direktorater særreportering. DSB krever f.eks. ukentlig rapportering fra Fylkesmannen knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. MD krever en foreløpig årsrapport per 31. august som de benytter som grunnlag for utarbeidelse av embetsoppdraget.

En del rapportering skjer også ”automatisk” ved bruk av datasystemer der f.eks. saksbehandlingstid registreres. Dette skjer f.eks. i SYSAM (systematisk sammenligning), der saksbehandlingstid, antall saker og tidsbruk registreres for byggesaker. Det kreves også kvartalsvis rapportering på fri retthjelp.

Det samlede embetsoppdraget er omfattende og innebærer mange rapporteringspunkter for embetene. Det er først og fremst embetsledelsen som forholder seg til den samlede årsrapporten. Hovedinntrykket er at fagavdelingene har mer enn nok med å rapportere på egne resultatkrav. Det samme gjelder i stor grad på mottakersiden. Departementene og direktoratene vurderer rapporteringen på sine fagområder, mens det kun er FAD som har et visst overblikk over helheten i rapporteringen. FAD har en grundig gjennomgang av årsrapportenes kapittel 1 og 2 (tilbakemelding på tildelingsbrevet) som forberedelse til gjennomføring av ledersamtalene med fylkesmennene. Videre er årsrapportene sentrale bakgrunnsdokumenter til gjennomføring av FADs dialogmøter.

Figur 2: Om den samlede rapporteringen. Tall i prosent.



Departementene og direktoratene gir uttrykk for at det er ulik kvalitet på embetenes rapportering. Det blir vist til at årsrapporteringen ikke fanger opp alt som departementet og direktoratet har behov for. Samtidig uttrykkes det forståelse for behovet for å minimalisere særreporteringen. Noen mener

rapporteringen på deres område har blitt bedre, og at det er positivt med større grad av kvantifiserbare mål. Andre mener at de ikke selv har vært tydelige nok på hva de vil at embetene skal rapportere og at rapporteringen derfor ikke oppleves som god nok. En del er også usikre mht. hvor god rapporteringen er for å kunne si noe om fylkesmannsembetenes resultater, og mener derfor det er viktig å være ”tettere på” en del embeter.

Enkelte departementer og direktorater uttrykker også misnøye med dagens rapportering på regnskapstall fordelt på hver sektor. Flere savner rapporteringen på årsverk på de ulike oppgavene, og bl.a. MD krevde derfor inntil 2010 egen rapportering på dette på sine resultatområder.

Informanter i embetene peker på at det ofte kan være vanskelig å rapportere på ”bidra til”- oppgavene. Alt kan ikke telles, og som en informant sentralt sa. ”mye av det som ikke kan telles er viktigere oppgaver enn de som kan telles”. Mange i embetene gir uttrykk for at de ønsker å få løst alle oppgaver, og at de ikke ønsker å måtte rapportere at oppgaver ikke er gjennomført. Dersom de har gjort noe som kan kobles til et resultatkrav eller en oppgave, vil de derfor ofte rapportere at oppdraget er gjennomført.

Når embetene i liten grad rapporterer at oppgaver ikke gjennomføres, kan det være en god indikasjon på at oppgavene løses tilfredsstillende innenfor dagens budsjetttrammer. Departementene og direktoratene opplyser også at de jevnt over er fornøyde med Fylkesmannens oppgaveløsning. På den annen side kan en praksis med unngå å rapportere manglende oppgaveløsning bidra til å tilsløre et eventuelt misforhold mellom oppgaver og tilgjengelige ressurser.

3.9 Tilbakemelding til embetene

Styringsetatens tilbakemelding til embetene om måloppnåelse gjøres primært gjennom ledersamtalen som FAD har med fylkesmannen, samt embetsvise styringsmøter (for de som har det). Helsetilsynet har også tertialvis tilbakemelding på hvordan embetene ligger an på områder der de løpende rapporterer til Helsetilsynet.

Gjennom intervjuene fremkommer det at mange av informantene fra departementer og direktorater er usikre på hvilket nivå de skal legge seg i sine tilbakemeldinger i ledersamtalen. Inntrykket er at de fleste har en ganske høy terskel for å melde inn avvik eller andre ”negative” tilbakemeldinger. FAD ber også om å få tilbakemeldinger om det embetene gjør bra, og informantene i departementer og direktorater er også opptatt av at samtalen ikke bare skal ha fokus på avvik.

Et hovedinntrykk er at departementene og direktoratene først og fremst melder inn det som er veldig dårlig eller veldig bra. Enkelte sier at de sjelden gir innspill, bl.a. fordi de ikke er sikre på hvordan kritikken blir formidlet. Det er også en viss usikkerhet mht. hvor mye samtalen skal dreie seg om *faglig* tilbakemelding og hvor mye som skal dreie seg om *ledelse*. På denne bakgrunn er mange derfor usikre på i hvilken grad ledersamtalene gir presise nok tilbakemeldinger til embetene.

For de som har embetsvise styringsmøter, er disse et vel så viktig forum for tilbakemeldinger som ledersamtalen med fylkesmannen. Vi får også inntrykk av at departementer og direktorater tar direkte kontakt med lederen for fagavdelingen i embetet dersom det er behov for å gi tilbakemeldinger.

3.10 Direktoratenes rolle i styringen

Direktoratene er i sitt vesen sektororienterte, fikk vi høre i ett av våre intervjuer. Utsagnet oppsummerer godt våre funn når det gjelder departementenes og direktoratenes ulike tilnærming til styring av Fylkesmannen.

Selv om styringsformen er ulik, og direktoratene oppleves som mer detaljerte og oppgavefokuserede enn departementene, viser våre funn at oppdragsgiver oppleves som kunnskapsrik og velinformert uavhengig av om styringen skjer fra et departement eller et direktorat. Forskjellen ligger snarere i at når styringen skjer fra et direktorat så er kontakten tettere på fagdirektøren og saksbehandlernivået enn når den skjer fra et departement. Direktoratene har også gjennomgående mer kapasitet til styring enn departementene, og mer kompetanse til å drive faglig styring. Departementene er i stor grad preget av rollen som sekretariat for politisk ledelse og har i mindre grad kapasitet til å drive tett styring og oppfølging av embetene.

Ulik styring i fra departement og direktorat er tydelig i utdanningssektoren der Kunnskapsdepartementet frem til i år har styrt barnehagesektoren, mens Utdanningsdirektoratet i flere år har styrt skolesektoren. Enkelte informanter beskriver en mer detaljert styring fra direktoratet enn fra KD. En av informantene sier at de som jobber med barnehage i embetet gleder seg til å bli styrt av direktoratet fordi da blir det mer oppmerksomhet og strammere styring. Fra andre informanter vises det derimot til at styringen på barnehageområdet har vært strammere enn styringen på utdanningsområdet, og forklarer dette med den store politiske oppmerksomheten det har vært på barnehagegarantien og antall barnehageplasser i kommunene. Barnehageområdet er også et langt ”yngre” område enn skolen og slik sett fått mye politisk oppmerksomhet og mer detaljert styring. Oppdragets art og den politiske styringen kan altså bidra til ulik styringsform, uten at det nødvendigvis oppleves som problematisk.

Det som kan oppleves problematisk, er hvem som har ansvar for hva i styringen. I ett av direktoratene etterlyste de en rolleavklaring med det overordnede departementet. Der opplevde de styringslinjen som uklar og diffus. Samtidig var informantene i flere av departementene uten styringsansvar svært opptatt av å holde seg godt i bakgrunnen, og ikke blande seg i styringen nettopp for å unngå slike uklare styringslinjer. Det har imidlertid også blitt hevdet at styringslinjen mellom ansvarlig statsråd og Fylkesmannen blir tilslørt når styringen skjer fra et direktorat.

De vi har snakket med i embetene virker trygge på at informasjon gitt i linjen når helt frem til oppdragseier, altså til departementet når styringen skjer fra direktoratet. Det ser heller ikke ut til å være vanlig med kontakt utenom linjen hverken fra Fylkesmannen eller fra departementet. De fleste forholder seg lojalt

til linjen. Enkelte har sagt at dersom det skulle være aktuelt å gå utenom linjen, så vil de kun gjøre det i samforstand med Fylkesmannen, og med kopi til FAD.

Selv om det er en oppfatning at styringen fra direktoratene stort sett er mer detaljert enn styringen fra departementene, så er det enkelte som mener at det handler vel så mye om ulike styringskulturer som om forvaltningsnivå. Det er f.eks. flere som viser til at MD styrer sine direktorater tett, og at dette forplanter seg i måten direktoratene styrer embetene. Det samme gjelder også for Utdanningsdirektoratet. De får mange oppdrag fra KD i løpet av året, og må derfor selv gi nye oppdrag til embetene utenom det ordinære tildelingsbrevet.

4 Fylkesmannens handlingsrom som virksomhetsleder

4.1 Begrepet handlingsrom oppfattes svært ulikt

Fylkesmannens plassering i forvaltningskjeden mellom stat og kommune tilsier at Fylkesmannen må ha et visst handlingsrom for å kunne tilpasse oppgaveløsningen til lokale forhold, ta initiativ til beste for fylket, samordne statlige styringssignaler og ivareta en effektiv utnyttelse av embetets ressurser. Fylkesmannens handlingsrom har derfor vært et gjennomgående tema i alle intervjuene, både i embetene og sentralt.

Kartleggingen har avdekket at begrepet handlingsrom oppfattes svært ulikt, både innen embetene og i og mellom de styrende instansene. Svarene kan også variere avhengig av om respondentene primært har fokus på Fylkesmannen som embete eller fylkesmannen personlig. I noen grad vil synspunktene også være farget av ståsted og sektor, men dette er ikke entydig. Det er forskjeller både innen og mellom embetene og mellom fagdepartementer og direktorater.

Gjennomgående synspunkter på hva det innebærer å ha et handlingsrom kan være knyttet både til interne og eksterne forhold:

- Prioritering av oppgaver, ressurser og bemanning innen hver sektor
- Valg av virkemiddelbruk og metoder for å nå sektormål
- Muligheter til å flytte ressurser mellom sektorer og budsjettprosess og ressursfordeling internt
- Prioriteringer og samarbeid på tvers av avdelinger
- Intern organisering og ledelse
- Muligheter til å ta initiativ, samordne og løse oppgaver utad mot kommunene og andre statsetater og aktører
- Mulighet til lokal tilpasning av oppgaveløsningen, basert på embetets lokalkunnskap om fylket og dets kommuner

Mange informanter i embetene forbinder først og fremst begrepet handlingsrom med fylkesmannens autoritet utad og mulighetene til å ta initiativ, skape samhandlingsarenaer og legitimitet utad mot kommuner og andre aktører. De fleste informantene sentralt er derimot primært opptatt av mulighetene til å prioritere mellom oppgaver og ressurser. Dette funnet kan tyde på at fylkesmannens samordnings- og ”guvernørrolle” er mye mer utydelig og vektlegges mindre fra sentralt hold enn fra lederne av de ulike sektorene i embetene. Informanter fra departementer og direktorater har, ikke overraskende, i større grad fokus rettet mot rollen som sektormyndighet og som intern virksomhetsleder og de muligheter til intern ressursfordeling dette innebærer.

4.2 Hva påvirker handlingsrommet?

Handlingsrommet har nær sammenheng med detaljeringsgraden i styringen, men favner likevel videre. Det har i intervjuene gjennomgående fremkommet

en rekke synspunkter på forhold som påvirker, og dermed både kan begrense, men også utvide, Fylkesmannens handlingsrom.

Det er et gjennomgående synspunkt at ressursituasjonen påvirker handlingsrommet. Noen mener at ressursmangel er en vesentlig, noen mener den viktigste, begrensning på handlingsrommet. Det har i økende grad oppstått et misforhold mellom antall oppgaver og saker og ressurser, hevder mange. Dette synet er særlig utbredt i embetene, men deles også av mange i de styrende myndighetene.

Konsekvensene er strammere styring og en tendens til å velge bort eller nedprioritere mykere virkemidler og egeninitierte prosjekter. Mange opplever det som en utfordring at handlingsrommet i så høy grad styres av økonomi. Mye handler etter hvert om å måtte velge bort noe.

Både sentralt og i embetene er det er stor forståelse for at handlingsrommet vil variere avhengig av oppgavetype og særpreg ved sektoren. Videre er det bred enighet blant alle informantene om at handlingsrommet bør være minst når det gjelder lovbestemte rettigheter og rettsikkerhet.

De fleste er også samstemte i at utviklingsoppgaver bør følges av større frihetsgrader enn andre oppgavetyper. Det er likevel en ganske utbredt oppfatning blant informanter både sentralt og i embetene at det skjer en innsnevring av handlingsrommet også når det gjelder utviklingsoppgaver for å forhindre at disse oppgavene blir nedprioritert. Flere av fylkesmennene er imidlertid veldig tydelige på at det ikke er akseptabelt å prioritere bort oppgaver som ikke er lovfestede.

Et annet synspunkt knyttet til oppgaver, er at det er behov for større handlingsrom ved iverksetting av nasjonal politikk når hensynet til lik praksis må balanseres mot behovet for tilpasning til regionale særtrekk og utfordringer.

Et tredje moment, som bl.a. fremmes av AD og AV-direktoratet, er at handlingsrommet var mindre i den første fasen av NAV-reformen, mens man nå etter hvert ønsker å innføre mer rammestyring og større frihetsgrader. Inntrykket er at ikke alle styringsetatene legger like stor vekt på at deres styringsbehov kan variere over tid, og at detaljeringsgraden i styringen bør tilpasses dette.

Andre understreker at handlingsrom må ses i forhold til risiko og vesentlighet. Dessuten sier noen at det varierer hvor modne embetene er til å ivareta handlingsrommet.

4.3 Ulike syn på om et stort handlingsrom er ønskelig

Som virksomhetsleder er fylkesmannen ansvarlig for sektoroppdragene og for ekstern og intern samordning. Som øverste leder av en stor og kompleks virksomhet er hun så vel ansvarlig for embetets resultatoppnåelse, effektivitet som for legitimitet og tillit utad.

Det er stor variasjonsbredde i synspunktene både på hvor stort fylkesmannens handlingsrom faktisk er og på hvor stort det ideelt sett bør være.

Enkelte informanter sentralt, men også i embetene, mener at fylkesmannen i prinsippet ikke skal ha noe personlig handlingsrom i det hele tatt, hverken til å prioritere eller tilpasse oppdraget til lokale forhold. Dette synet er mest fremtredende i deler av miljøsektoren, men også i noen grad innen utdanning. Andre sektorer som landbruk og beredskap mener at handlingsrommet både er og bør være stort. Innenfor rammen av embetsoppdraget, legges det opp til at Fylkesmannen som institusjon skal ha mulighet til å tilpasse innsatsen etter regionale forhold.

Flertallet av informantene sentralt er i prinsippet enig i at fylkesmannen må ha et handlingsrom, men mange mener at det er stort nok. Noen sier at det kunne være aktuelt å gi noe mer handlingsrom, men synes det er risikabelt å ta et slikt skritt alene uten at de styrende instansene går i flokk. Svært mange er bekymret for å tape i maktsillet om ressurser.

Fylkesmennene mener også at det er grenser for hvor stort handlingsrommet bør være. Fylkesmannen skal først og fremst utføre sektoroppgavene og sektormyndighetene skal være trygge på at oppdragene blir utført. Det er embetsledelsens oppgave å tilføre en merverdi til løsningen av sektoroppgavene. De fleste sektormyndighetene gir også uttrykk for at handlingsrommet ikke må bli for stort. En informant begrunner dette med at for stort handlingsrom vil kunne bidra til at rollen som statens representant ute forvitrer og til å svekke Fylkesmannens autoritet.

Flere av informantene i direktoratene er opptatt av at Fylkesmannens handlingsrom ikke bør vurderes isolert, men i lys av forhold langs hele styringskjeden. Et stramt handlingsrom kan forplante seg fra Storting, departement, direktorat, Fylkesmann og til kommuner. Et direktorats mulighet til å innrette styringen og gi frihetsgrader til Fylkesmannen vil være påvirket av hvordan de selv blir styrt. "Mitt handlingsrom er mindre enn Fylkesmannens", mente en direktoratsleder.

Noen sier at større handlingsrom er ønsketenkning og at utviklingen snarere går i motsatt retning. En informant fremholder at sentrale styringsorganer må ha kontinuerlig oppmerksomhet på at ikke styringen innskrenker handlingsrommet mer enn det som er godt begrunnet.

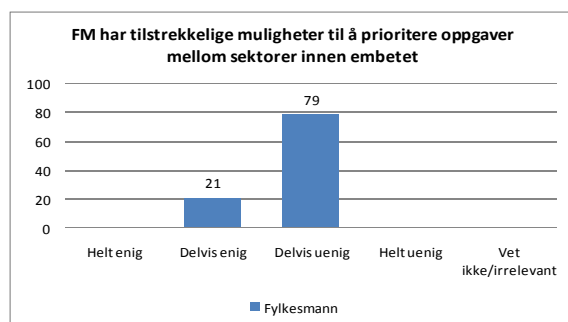
4.4 Prioritering mellom sektorer skjer i liten grad

Svært mange informanter i styringsorganene forbinder handlingsrommet med mulighet til å prioritere mellom sektorene. Flere uttrykker bekymring og sier de har mistanker om at det skjer en flytting av ressurser og midler mellom avdelinger, slik at "egne midler" brukes til andre formål. Noen mener at fylkesmannen faktisk har et handlingsrom til å prioritere mellom sektorer og mellom virkemidler, men understreker samtidig at denne muligheten ikke må utvides. FAD er på sin side tydelige på at med de nye retningslinjene for

finansieringsordningen er det relativt klare begrensninger for embetenes mulighet til permanent å flytte ressurser fra en sektor til en annen.

På bakgrunn av hvor opptatt mange av styringsinstansene er av dette, er det interessant å merke seg at informanter i embetene mener at det ikke skjer en slik omprioritering mellom sektorer. Fylkesmennene gir gjennomgående uttrykk for at de ikke flytter penger fra en sektor til en annen. De har et krav på seg til å vise at oppdragene er utført, og da må de holde styr på ressursene og kunne dokumentere. Derimot har de en mulighet til visse rokkeringer om de på slutten av året går i pluss.

Figur 3: Om mulighetene for prioritering mellom sektorer. Tall i prosent.

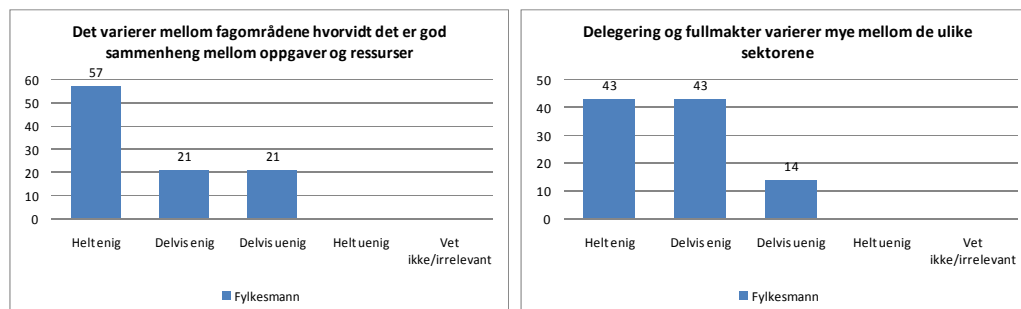


En annen sak er at fylkesmennene nok i større grad ønsker seg muligheter til å prioritere på tvers av avdelingene. De ønsker å bli målt på resultater og flere uttrykker behov for i større grad å se hele produksjonen under ett. I 2011 var et stort flertall av fylkesmennene uenig i at fylkesmannen har tilstrekkelige muligheter til å prioritere oppgaver mellom sektorer innen embetet.

4.5 Ulikt handlingsrom i de ulike sektorene

Tidligere undersøkelser har vist at det er forskjeller mellom sektorene med hensyn til sammenheng mellom oppgavemengde og ressurser og til delegering og fullmakter (jfr. figur 4).

Figur 4: Om forskjeller mellom sektorene mht. sammenheng mellom ressurser og oppgaver, delegering og fullmakter. Tall i prosent



Handlingsrommet til å foreta lokale tilpasninger og prioriteringer vil derfor også være ulikt mellom avdelingene i embetene. Mens noen drukner i saker, kan andre svømme i muligheter til selv å definere morsomme oppgaver, er det

noen som sier. Igjen vil ulikhetene være knyttet til oppgavetyper, men også ressurser, som for eksempel eksistens av prosjektmidler, eller tilnærming til styring hos overordnet myndighet.

Dessuten kan opplevelsen av egne frihetsgrader avhenge av organisering og ledelse og styring av embetet. Det er forskjeller på hvor autonome avdelingene er i embetene og hvor stram og sentralisert den interne styringen er. Selv om slike interne forhold ligger noe utenfor mandatet i kartleggingen, har vi allikevel fått inntrykk av at avdelingenes handlingsrom også varierer mellom embetene i en og samme sektor.

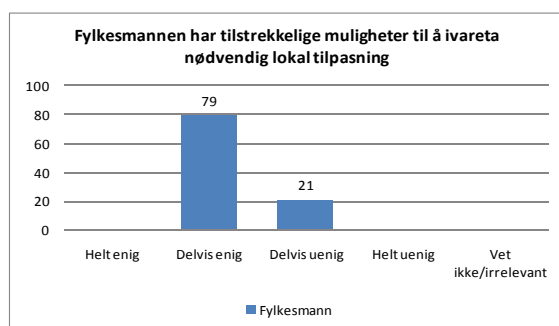
Handlingsrommet synes gjennomgående å være størst på landbruk og beredskap, samt den delen av oppdraget som kommer fra Helsedirektoratet.

4.6 Gode muligheter til lokal tilpasning og løsninger

De fleste departementene og direktoratene mener at Fylkesmannen må ha et visst rom for å tilpasse virksomheten til lokale forhold i fylket. Denne muligheten som er forankret i embetenes lokalkunnskap, fremheves som den viktigste begrunnelsen for å legge oppgaver til embetene. Det er likevel stor spennvidde i hvilken grad dette vektlegges. Dels kan dette være knyttet til oppgavetyper, men også til ulik styringsfilosofi eller styringskultur.

Når det gjelder oppgaver som i liten grad er lovpålagt, synes for eksempel miljø og landbruk å danne hvert sitt ytterpunkt på en skala. Selv om DN mener det skjer noe lokal tilpasning på alle ansvarsområdene til direktoratet, sies det at spesielle lokale løsninger kan være problematisk i forhold til andre fylker og likebehandlingsprinsippet. LMD er på sin side bevisste på å legge til rette for lokal tilpasning i sine utviklingsoppgaver.

Figur 5: Om muligheter for lokal tilpasning. Tall i prosent.



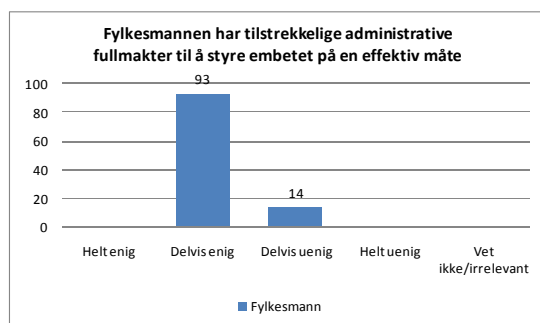
Difis spørreundersøkelse om embetsstyringen fra 2011 viste at et klart flertall av fylkesmennene var delvis enige i at Fylkesmannen har tilstrekkelige muligheter til å ivareta nødvendig lokal tilpasning. Det fremkom ikke sterke meninger om dette i årets intervjuer med fylkesmennene. Men vi kan gå ut ifra at bildet av embetsledelsens erfaringer ikke har endret seg vesentlig det siste året. Difi har likevel inntrykk av at fokuset på ressurser har vært noe sterkere i denne kartleggingen, og noen sier da også at trange ressursrammer gir mindre muligheter enn ønskelig til å foreta lokale tilpasninger.

4.7 Intern styring og ledelse er en viktig del av handlingsrommet

Flere informanter sentralt understreker at mulighetene til å organisere, lede og utvikle virksomheten er en viktig del av handlingsrommet. Frihet til å organisere embetet bør følges av krav til resultater, kompetanse, kvalitet og kapasitet. Samtidig forventes god ressursutnyttelse og evne til å ta ut stordriftsfordeler. De fleste departementer og direktorater aksepterer den organisasjonsfriheten som embetene har tatt i bruk i senere år. Unntaket er miljø og landbruk, som fortsatt vil ha egne avdelinger. Videre er det et krav av fylkeslegen skal lede den avdelingen som har ansvaret for helseområdet.

Fylkesmennenes eget syn på om slike muligheter faktisk er til stede i tilstrekkelig grad, ble belyst i Difis spørreundersøkelse fra 2011. Et stort flertall av fylkesmennene var da delvis enig i at de hadde tilstrekkelige administrative fullmakter til å styre embetene på en effektiv måte.

Figur 6: Om fylkesmannens administrative fullmakter. Tall i prosent.



Det er også en del ulike synspunkter på handlingsrommet mellom embetene. Noen fylkesmenn mener de har et stort handlingsrom, men andre mener det nærmest begrenser seg til å sette saksbehandlernavn på oppdragene. En avdelingsleder sier at bemanning og evt. nedbemanning er den eneste fleksibiliteten fylkesmannen har. Hovedinntrykket er imidlertid at embetsledelsen gjennomgående ønsker seg et større handlingsrom, men mange understreker også at det fins en optimal grense.

4.8 Er handlingsrommet større enn det som praktiseres?

Det er interessant å merke seg at mange avdelingsledere i embetene mener at fylkesmannens handlingsrom som virksomhetsleder i prinsippet er større enn det som praktiseres i dag. Dels kan dette være et resultat av fylkesmennenes personlige interesser. Men flere informanter har også en oppfatning av at fylkesmannen formelt sett har en sterkere intern styringsrett enn de faktisk tar i bruk. Man kan spørre om embetsledelsen har en tendens til å mene at eget handlingsrom for intern styring er mindre enn hva lederne for fagavdelingene opplever.

Det er likevel ingen tvil om at mange avdelingsledere mener at fylkesmannen har mye makt og myndighet internt. Ved intern uenighet kan hun skjære

gjennom, og det er ingen tvil om hvem som er øverste sjef, sier noen. Fylkesmennene har et handlingsrom til å tenke helhet, effektivitet, økonomistyring og utvikling.

4.9 Samordning og synergier

4.9.1 Samordningsrollen er krevende

Fylkesmannen er, i følge dokumentet "Fylkesmannsrollen", statens viktigste samordningsorgan på mellomnivået. I dokumentet står samordningsrollen beskrevet som en viktig funksjon i bindeleddet mellom sentralmakten og lokalstyret. Fylkesmannen har også fullmakt til å ta samordningsinitiativ overfor andre statlige etater på samme nivå og altså samordne den regionale stat i arbeidet mot kommunene. Samordningsoppdraget favner også den interne samordningen av de ulike sektorenes fagoppdrag internt i embetet og kravet om å hente ut synergier og stordriftsfordeler i arbeidet med å effektivisere den statlige forvaltningen.

Dette er en rolle mange fylkesmenn opplever som krevende. Samordningsrollen blir av enkelte beskrevet som den vanskeligste delen av embetsoppdraget. På den ene siden oppleves samordningsbegrepet som uklart, på den andre siden oppleves selve samordningen både eksternt og internt som vanskelig.

Samordningsbegrepet tolkes ulikt av våre informanter. Noen definerer samordning som "samhandling for best mulig måloppnåelse", mens andre stiller spørsmål om hva som er forskjellen mellom samarbeid og samordning. Noen har en negativ innstilling til samordning og betegner det som en kamp der noen vinner på bekostning av andre og er lite villige til å bidra med midler til slik fellesinnsats, at sektoroppgavene uansett er viktigst. Fra enkelte styringsetater har vi fått høre at det er viktig ikke å samordne bort sektorene og at man ikke skal samordne bort nasjonale mål. Andre mener samordning er det som gir best effekt og at alle i embetet må vurdere hvilke oppgaver som går på tvers og tenke helhet i oppdragsporteføljen.

Den eksterne samordningen oppleves som mest krevende. Det kan se ut til at det er knyttet en del usikkerhet til den eksterne samordningsrollen og hvilke forventninger som er knyttet til ansvaret. Flere av våre informanter er opptatt av at fylkesmannen ikke kan pålegge de andre statlige etatene i regionen å samordne sin virksomhet mot fylkesmannen. En av fylkesberedskapssjefene med eksternt samordningsansvar fortalte at han anså sin oppgave for å være initiativtaker, en tilrettelegger som skaper arenaer for regionalt samarbeid. Og det eksterne samordningsarbeidet handler oftest om å lage møteplasser for de statlige etatene i regionen. Flere embeter har etablert et kommunesamarbeid for å sørge for at staten i størst mulig grad fremstår samlet i kontakten med kommunene. Det vi fikk fortalt at fungerer best er der samordningen har en praktisk nytteverdi for virksomhetene, og der virksomhetene er pålagt av sine respektive styringsetater å samarbeide, som i beredskapsarbeidet i tiden etter 22. juli.

4.9.2 Samordning og samarbeid i embetene

Samordning og synergier handler også om den interne samordningen i embetene. Selv om informantene har ulik tilnærming til fylkesmannens samordningsrolle, ser vi mange likheter i hvordan samordningen foregår i embetene. De fleste har etablert og formalisert samarbeid mellom de berørte avdelingene innen plan- og arealarbeidet, og det er den mest utbredte formen for samordning internt. Det henger også nært sammen med at de fleste trekker frem samordningen innen landbruk og miljø som den som fungerer best og er mest utbredt.

Det er også flere som har etablert tilsynsgrupper for å samordne embetets tilsynsvirksomhet mot kommunene, et embete hadde også planer om å utvikle en felles tilsynspolicy og innlemme tilsynsmetodikken i samordningen. Helse og sosial trekkes også frem som fagområder som er godt samordnet i dag. I de fleste embeter ligger begge fagområdene i samme avdeling, noe som også tilrettelegger godt for samordning. Problemet er kanskje heller at helse og sosial ikke ser ut til å være samordnet mot de andre fagområdene. Mange andre fagområder etterlyser økt samordning med nettopp helse- og sosialsektoren.

Felles utnytting av den juridiske kompetansen i embetet trekkes frem som positivt i samordningen. Der en fagavdeling ikke har egne jurister, bruker de gjerne juristen i en annen avdeling, noe som øker kunnskapen og kjennskapen på tvers i embetene. Det motsatte skjer der avdelingen har egne jurister, som i helse- og sosialsektoren, som mange gjerne vil ha mer kontakt med.

Både tid og penger nevnes av flere som bremseklosser for jobbing på tvers i embetene. En informant mente at når det er mangel på ressurser, konsentrerer man seg først og fremst om kjerneoppgavene og alt annet kommer i annen rekke. Slike synspunkter kan tyde på at samordning for mange oppfattes å være noe som Fylkesmannen skal gjøre *i tillegg til* fagoppgavene, og ikke at samordning er en måte å løses fagoppgavene på.

Enkelte viser også til at samordningsforaene sliter med å finne interessante nok temaer og oppgaver til å holde alle fagavdelingene engasjert. Det ender ofte med at de som har opplagte fellesoppgaver samarbeider, mens de som ikke ser noen umiddelbar nytteverdi er vanskelige å motivere til å delta.

4.9.3 Potensial for ytterligere samordning og samarbeid

De fleste nevner rent generelt at embetet har et potensial når det gjelder samordning, samarbeid og synergier. Flere spesifiserer også med hvilke fagområder de burde ha samordnet seg bedre og hvilket uutnyttet potensial som ligger i embetet for samordning. Det de fleste peker på er samordning av arbeidet med barn, unge, helse og utdanning. En informant nevnte at den nye vergemålsloven kan bli et utgangspunkt for samordning innen barnevern, psykisk helse og eldre og viser hvordan ett oppdrag kan ha forgreninger til flere fagområder. Folkehelsesatsingen trekkes også frem av flere som et område med større potensial, og da med forgreninger også til miljøsektoren.

Selv om mange embeter har tatt noen strategiske grep for å sikre samordning på tvers i embetene, blir ofte satsingen presentert som tilfeldig og uformell. Selv

om mange ledergrupper har pålagt fagavdelinger å samarbeide, etablert såkalte fag-ovaler internt eller tatt initiativ til å slå sammen avdelinger, så blir den interne samordningen av enkelte fylkesmenn karakterisert som embetets største utfordring. ”Fagavdelingene er seg selv nærmest” og ”Vi må få på plass en samarbeidskultur” var utsagn vi fikk høre.

For å møte denne utfordringen forteller flere informanter at ledergruppen nå har tatt initiativ til å behandle samordningen i de kommende VP og budsjettprosessene. De definerer samordning som nødvendig både innen oppgaveløsningen, effektiviteten og kvaliteten på arbeidet og ønsker å ha en mer strategisk tilnærming fremover.

4.9.4 Samordning etterspørres i begrenset grad

Den sentrale samordningen blir etterlyst i flere sammenhenger i våre intervjuer. Manglende samordning sentralt, både i kravene fra styringsetatene og mellom dem, smitter over på Fylkesmannens muligheter til å samordne regionalt. Der samordning ikke blir etterspurt blir den heller ikke prioritert, kan det se ut til. Flere av våre informanter mener at samordningen må starte på toppen om den skal få gjennomslag nedover i systemet. Enkelte nevner behovet for flere samarbeidsfora sentralt og berømmer helse- og sosialsektoren for godt samarbeid også på toppen. Samordning må inn i embetsoppdraget, er det enkelte som mener. Noen peker også på at FAD bør ha et ansvar for å sikre samordning på toppen og se fagområdene i sammenheng.

Samtidig er det erkjent at det er enklere å få til samordning jo lenger ut i forvaltningen man kommer. Mangelfull samordning fra- og mellom departementer og direktorater, betyr ikke at det ikke foregår samordning regionalt og lokalt. Fylkesmennene ser oppdragene i helhet og vurderer fagområdene på tvers uavhengig av hvorvidt de sentrale myndighetene gjør det eller ikke. Flere av våre informanter peker nettopp på at synergieffektene og helhetstankegangen er selve kjernen ved fylkesmannskonseptet.

5 FADs rolle i styringen

5.1 FADs samordningsrolle

Som administrativt ansvarlig departement har FAD budsjettansvaret for kap 1510 og en samordningsrolle overfor de øvrige fylkesmannsdepartementene. I tillegg har FAD et faglig ansvar på det administrative området. I rollen som fagansvarlig fungerer FAD på samme måte som de øvrige departementene og direktoratene som har lagt oppgaver til Fylkesmannen.

FADs samordningsansvar er bl.a. knyttet til forvaltningen av kapittel 1510. FADs rolle ved utformingen av de årlige budsjettene er dermed å samordne og avpasse de sentrale føringer på fagdepartementenes områder.⁷

Både embetsledelsen og departementene og direktoratene gir i hovedsak uttrykk for at FAD har styrket sin samordningsrolle de siste årene. De opplever at de har et godt forhold til FAD og at FAD har hatt en positiv utvikling av sin rolle. Det er lett å ta kontakt med FAD, og de opplever at FAD er lyttende og konstruktive.

Flere peker på at FAD har tatt en mer aktiv rolle i utformingen av styringsdokumentene, og at det har vært medvirkende til at tildelingsbrevet har fått en bedre form enn tidligere.

Samtidig fremkommer det også kritiske synspunkter på FADs rolle. Noe er knyttet til rollen som budsjettansvarlig (nærmere om dette under punktet om finansieringsordningen). Mange peker på at FAD har en krevende oppgave med å samordne styringen av Fylkesmannen, og at FAD mangler både autoritet og virkemidler for å få dette til. Flere departementer og direktorater etterlyser på den ene siden enda tydeligere og kraftigere samordningsgrep. På den andre siden er de samtidig opptatt av å verne egne ressurser og sikre at egne oppgaver i størst mulig grad blir synliggjort i styringsdokumentene.

Enkelte mener det er tungrodd å styre gjennom FAD, bl.a. fordi det er mye konkurranse mellom områdene. Departementene er heller ikke like tungt involvert i styringen av Fylkesmannen. Delvis skyldes dette at styringsansvaret er lagt til direktoratsnivået og delvis skyldes det omfanget av, eller graden av politisk oppmerksomhet knyttet til oppgaveporteføljen departementet har lagt til Fylkesmannen. Fra enkelte har det derfor kommet ønsker om mer bilateral kontakt med FAD, eventuelt mer ”sektorvise” møter der departementer med tilgrensende ansvarsområde deltar (f.eks. velferdsområdet). FAD på sin side presiserer at de gjennomfører et bilateralt møte med hvert fagdepartement hver høst, og at det er opp til fagdepartementet og vurdere om de da ønsker å ha med seg underliggende direktorater.

FAD har også en rolle som samordner mellom departementer og direktorater på den ene siden og fylkesmannsembetene på den andre siden. FAD skal være

⁷ ”Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring.” FAD 2012

talerør for embetsledelsen overfor fagdepartementene og samtidig representere alle departementene overfor embetene. Selv om mange viser til at FAD ivaretar sin samordningsrolle på en god måte, har det også fremkommet det synspunkt at FAD i for stor grad er opptatt av embetenes interesser og at de i for liten grad ivaretar departementenes interesser overfor embetene.

Embetsledelsen gir som nevnt uttrykk for at de er fornøyde med dialogen med FAD. Flere peker på at det er lett å ta kontakt og at FADs rolle i styringen har utviklet seg i riktig retning. Mange ønsker likevel at FAD i enda større grad kan støtte Fylkesmannen i dialogen med fagdepartementene og direktoratene. Enkelte informanter i embetene tar også til orde for at FAD bør delta i et visst antall styringsmøter med de andre sektorene, for på den måten å få en mer helhetlig oversikt over styringen og de utfordringer embetene står overfor på de ulike fagområdene.

FAD har først og fremst kontakt med embetsledelsen og med administrasjonssjefene hos Fylkesmannen. FAD er lite synlige for de øvrige avdelingslederne i embetene. For dem er FAD stort sett ensbetydende med avsender av tildelingsbrevet og mottaker av årsrapporten. Unntaket er de embetene der FAD nå har hatt egne dialogmøter og hele ledergruppen i embetet har deltatt.

5.2 Finansieringsordningen oppleves utfordrende

Fylkesmannens oppgaver er i hovedsak finansiert over et felles budsjettkapittel, kap. 1510. I tillegg finansierer flere av departementene og direktoratene tidsbegrensete oppgaver over egne budsjettkapitler.

Det enkelte fagdepartement har ansvaret for at Fylkesmannens oppgaver innenfor deres område er tilstrekkelig finansiert. Finansieringen skal også inkludere en forholdsmessig andel av administrative kostnader. FAD har ansvaret for å finansiere sektorovergrepene der ansvaret for området ikke er forankret i fagdepartementene. Gjeldende retningslinjer for finansieringen ble utarbeidet i 2009 og skal evalueres særskilt høsten 2012.

Finansieringsordningen innebærer at det enkelte fagdepartement som hovedregel disponerer sin andel av ressursene på kap. 1510 på nasjonalt nivå. Fylkesmennene skal derfor rapportere både på måloppnåelse og på ressursbruk (i kroner) på de ulike fagområdene. Et viktig element i finansieringsordningen er at ressursbruken på nasjonalt nivå skal være i samsvar med tilførte ressurser fra fagdepartementene og over noen år. I budsjettfordelingen er ressurser til fagområdene fordelt etter omfang det enkelte embete har knyttet til området. Videre er det rom for midlertidige justeringer i ressursbruk mellom fagområdene, men generelt begrenser finansieringsordningen embetenes muligheter til å omdisponere midler mellom fagområdene.

Gjennom intervjuene med departementer og direktorater fremkommer det at mange opplever finansieringsordningen som utfordrende. Hovedinntrykket er at departementene og direktoratene er svært opptatt av å "følge" sine midler, og er opptatt av sikre at "deres" oppgaver blir ivaretatt. Enkelte ønsker separate

budsjettkapitler for å ha full kontroll på tildelingen av midler, men flertallet ønsker at midler i all hovedsak skal tildeles over kap. 1510.

Ledelsen i fylkesmannsembetene er også opptatt av at midler skal tildeles over kap. 1510. Flere avdelingsledere derimot, gir uttrykk for at midler fra andre budsjettkapitler gir dem større handlingsrom og skjermer eget fagområde. Informanter i embetene er også tydelige på at det ikke er mulig å "fotfølge" hver krone som embetene bruker. Det vil være for krevende å få til en slik detaljert rapportering, og mener at styringen også må baseres på tillit.

En utfordring med dagens finansierungsordning er at selv om det tilføres midler når Fylkesmannen får nye oppgaver, så fører en økning i omfanget av en eksisterende oppgave sjelden til en økning i bevilgningen. Et eksempel på dette er økningen i antallet førerkortsaker, som både embetene og ansvarlige, sentrale myndigheter mener tar en uforholdsmessig stor andel av ressursene på helseområdet.

Fra flere hold kommer det synspunkter på at FAD tar for lite ansvar for kap 1510. Departementene og direktoratene er opptatt av at FAD må skjerme kapittel 1510 fra kutt. Enkelte mener at eventuelle kutt på dette budsjettkapitlet vil undergrave FADs legitimitet som samordner og administrativt ansvarlig for Fylkesmannen.

Flere tar også til orde for at FAD i større grad selv må sørge for økning av bevilgningen på kapittel 1510 for å finansiere deler av embetenes oppgaver til administrasjon og samordning. Det vises til at det vil gi et viktig signal til alle fagdepartementene og det vil kunne bidra til å "smøre systemet" litt. Når alle departementene og direktoratene hegner om "sine" midler på et budsjettkapittel flere av dem mener er underfinansiert, så hadde det bidratt til et bedre samarbeidsklima mellom sektorene dersom FAD hadde fått til et lite løft på kap. 1510.

FAD på sin side viser til at det er vanskelig å tenke seg en ordning der fagdepartementene sørger for finansiering av lønnsmidler, mens FAD får i oppdrag å finansiere midler til husleie, kontorutstyr og øvrige driftsutgifter. Loyal oppfølging av finansierungsordningen ved enten å finansiere opp sektorområdene eller fjerne oppgaver der det er mangel på ressurser, vil etter FADs syn best sikre samsvar mellom oppgaver og ressurser i embetene.

5.3 Underfinansierte embeter eller lite effektiv utnyttelse av ressursene?

I fylkesmannsembetene er det mange som mener at det ikke er samsvar mellom pålagt oppgaver og tilgjengelige ressurser. Også blant informanter i departementene er det oppfatninger om at embetene er underfinansiert på enkelte fagområder.

Mens enkelte mener at det er ressursmangel i embetene, er det imidlertid på sentralt nivå noen som problematiserer påstander om ressursmangel, og spør om det faktisk er riktig at embetene er underfinansiert. Flere viser til at det er

vanskelig å vurdere ressursituasjonen i embetene. Departementene og direktoratene er stort sett tilfreds med oppgaveløsningen i embetene, og synes den prioriteringen av oppgaver som foretas er fornuftig. Dette rimer dårlig med den tilbakemeldingen de får fra embetene om knappe ressurser.

Blant informantene både sentralt og i embetene, er det også flere som tar til orde for at embetene på flere områder kan utnytte ressursene bedre. Flere peker på at embetene totalt sett rår over mye ressurser, men de mangler mulighet til, eller er ikke flinke nok til å utnytte ressursene annerledes og mer effektivt. Et betimelig tiltak før en roper på mer ressurser, kan være å vurdere tidsbruken på ulike oppgaver, mener noen. Det dreier seg også om å jobbe "smartere" og om å lære mer av andre embeter, f.eks. når det gjelder måter å løse oppgaver på

Et konkret eksempel som ble nevnt i ett av embetene gjaldt behandling av klager på byggesaker. Gjennom å være settefylkesmann hadde embetet oppdaget at det var stor forskjell på omfanget av beslutningsdokumentene og ressursbruk knyttet til saksbehandlingen. Det var derfor en oppfatning av at eget embete kunne redusere ressursbruken til saksbehandling av denne typen saker, uten at det reduserte kvaliteten på vedtakene nevneverdig.

5.4 Departementenes fylkesmannsutvalg

Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) er et rådgivende samordningsorgan for FAD og består av representanter fra de fleste av departementene som har lagt oppgaver til Fylkesmannen (SD, KUD og UD har en meget begrenset portefølje hos Fylkesmannen og deltar ikke i DFU).

DFU møtes inntil seks ganger i året, og lederen av Fylkesmennenes arbeidsutvalg (AU) deltar på inntil fire av møtene. DFU skal være et forum for nødvendig styringskoordinering, erfaringsutveksling og utveksling av synspunkter departementene imellom. Utvikling av styringssystemene og utarbeidelse av styringsdokumenter er bl.a. sentrale temaer.⁸ Deltakerne i DFU er i all hovedsak på ekspedisjonssjefsnivå.

Informantene fra fagdepartementene opplever at DFU er et greit forum for orienteringer, og at den relativt uformelle formen fungerer bra. Hovedtyngden av temaene gjelder informasjon fra FAD.

Flere er opptatt av at man sjelden eller aldri tar opp de virkelig utfordrende problemstillingene som gjelder styringen av Fylkesmannen. Noen etterlyser mer reell samordning i DFU, men viser til at det er for mye revirtenkning blant deltakerne til å få til gode, åpne diskusjoner og bedre samordning. Andre igjen er opptatt av å få mer erfaringsutveksling i DFU. Det har også blitt tatt til orde for at det er behov for mer strategiske diskusjoner i DFU, f.eks. en diskusjon av de ulike departementenes styringspraksis eller en diskusjon av hva som ligger i Fylkesmannens rettssikkerhetsrolle.

⁸ Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring. FAD 2012

FAD deler i all hovedsak fagdepartementenes syn på DFU. De viser også til at DFU er viktig for FAD i den forstand at deltakerne fungerer som nyttige kontaktpersoner for FAD også ut over deres rolle i DFU. FAD er enig i at møtene i DFU blir for mye preget av informasjon fra deres side, og de savner å få flere innspill fra fagdepartementene.

Det synes imidlertid å være enighet om at det er behov for å tydeliggjøre ambisjonene og forventningene til DFU. Flere mener det er urealistisk å forvente at DFU skal være et forum for reell samordning, og at det er viktig at ambisjonsnivået for DFU-møtene tilpasses dette.

Direktoratene deltar ikke i DFU. Med unntak av SLF deltar imidlertid direktoratene i saksbehandlergruppen til DFU (DFUS). DFUS møtes ikke like hyppig som DFU, og inntrykket som gis i intervjuene er at DFUS først og fremst er preget av informasjon fra FAD.

Flere av informantene fra direktoratene gir uttrykk for at de ønsker å delta i DFU. Både FAD og flere av de andre departementene er imidlertid opptatt av at DFU vil bli et for stort forum hvis direktoratene også skal delta, og at det er viktig at departementene ansvarliggjøres gjennom sin deltakelse i DFU. Det vises til at dette kanskje er særlig viktig når den løpende styringen og oppfølgingen av Fylkesmannen er lagt til direktoratsnivået.

Direktoratslederne deltar i ulik grad på fylkesmannsmøtene, og det har derfor blitt tatt til orde for at det minst en gang i året bør være en samling for alle direktoratslederne. Her bør også representanter på høyt nivå fra departementene delta, og temaet bør være styringen av Fylkesmannen.

En gang i året holdes det et møte der departementsrådene i FAD og de mest sentrale fagdepartementene møtes. Tema for møtet er forholdet mellom oppgaver og ressurser samlet sett for fylkesmannsembetene.

Flere av informantene fra departementene gir uttrykk for at disse møtene ikke fungerer godt. Møtene tar ikke opp de virkelige utfordringene i styringen av embetene, og inntrykket er at det disse møtene først og fremst er en formalitet. Enkelte tar til orde for å avvikle møtene, mens andre mener det er viktig at departementsrådene samlet diskuterer Fylkesmannen en gang i året og at det bør gjøres en innsats for å revitalisere møtene.

6 Vurderinger og anbefalinger

Vår kartlegging viser at departementene og direktoratene styrer fylkesmannsembetene på ulik måte. Det er ulik detaljeringsgrad i styringen, det er ulikt presisjonsnivå i oppdragene og det er ulik praksis mht. omfang og innretning av styringsmøter.

Mye fungerer bra i styringen av Fylkesmannen, og med mange styringsansvarlige med ulikt styringsbehov er det ekstra krevende å få til god styring.

Etter Difis vurdering er det imidlertid enkelte elementer som vi mener kan gi grunnlag for en bedre styring av fylkesmannsembetene. Det er:

- Tillit som grunnlag for god styring
- Økt vekt på styring av resultater
- Utvikling av styringsmøtene
- Handlingsrom for effektivitet og samordning
- Styringspraksis til diskusjon og læring
- Styrke FADs samordnings- og styringsrolle
- Læring og utvikling i embetene

Vi vil i det følgende drøfte disse punktene nærmere.

6.1 Tillit er grunnleggende for god styring

Et inntrykk fra vår kartlegging – og fra tidligere prosjekter – er at styringen av Fylkesmannen til dels er preget av begrenset kjennskap til de ulike sektorenes særpreg, og av begrenset kunnskap om de ulike rollene forvaltningsnivåene imellom. Dette kan bidra til at tilliten mellom aktørene ikke alltid er til stede i tilstrekkelig grad - hverken vertikalt eller horisontalt. Vi opplever at det er tegn til begrenset tillit mellom departementene/direktoratene på den ene siden og embetene på den andre siden. Det er også tegn til begrenset tillit mellom de ulike sektorene – både på sentralt nivå og innen embetene.

Ikke alle departementer og direktorater stoler på at alle embetene prioriterer deres oppgaver høyt nok. Noen er engstelige for at embetene ikke følger opp nasjonale mål, eller for at fylkesmannen skal opptre som politisk aktør. Fylkesmannsembetene på sin side har ikke alltid tillit til at departementene og direktoratene har god nok forståelse av ”virkeligheten” de må forholde seg til i fylket.

Tilliten mellom sektorene synes også å være begrenset. Dette er særlig synlig på departements- og direktoratsnivå, der man følger nøye med på hvor stor plass de ulike departementsområdene får i tildelingsbrevet og hvor stor andel av ressursene i embetene som benyttes til de ulike områdene. Men også i embetene er det tendenser til at fagavdelingene ”skuler” litt på hverandre og vokter egne oppgaver og ressurser.

Tillit er imidlertid et nøkkelbegrep for å få til en god styringsdialog. Man kan finslupe styringsdokumentene og strømlinjeforme kravene til rapportering, men en god styringsdialog forutsetter tillit mellom partene. Som det står i Finansdepartementets veileder i etatsstyring – tillit er ferskvare. Det betyr at et tillitsforhold ikke bare må bygges opp, det må også vedlikeholdes. Personrelasjoner og personkjemi påvirker tilliten. Både svært tette og nære personlige relasjoner, og det motsatte, kan innebære utfordringer i styringsdialogen.⁹

For å bygge og vedlikeholde et tillitsforhold mellom aktørene, er det viktig med jevnlig kontakt og respekt for hverandres roller og kompetanse. For å få tillit må man gi tillit. Etter vår vurdering er det bl.a. en grunnleggende forutsetning for tillit at alle departementene og direktoratene har kjennskap til, og forståelse for det særegne ved ”fylkesmannskonseptet”. Heftet om Fylkesmannsrollen burde derfor være obligatorisk lesing blant aktørene i departement og direktorat. Likeledes må både embetsledelsen og avdelingsledelsen i embetene ha forståelse for departementenes og direktoratenes behov for styring.

Tillit kan skapes og vedlikeholdes gjennom at departementer og direktorater deltar på embetsvise styringsmøter, felles styringsmøter og fylkesmannsmøter. Det handler også om å gi direkte og tydelige tilbakemeldinger – begge veier. Faglig samarbeid, utnyttelse av hverandres kompetanse og gjensidige hospiteringsordninger kan også bidra til å øke forståelsen, kjennskapen og dermed tilliten til hverandre.

6.2 Økt vekt på styring av resultater

Funnene fra kartleggingen viser at fylkesmannsembetene prioriterer sektoroppgavene høyt, og at respekten for at alle oppgaver skal løses er stor. Fylkesmennene gir ikke uttrykk for et stort ønske om å kunne nedprioritere oppgaver på enkelte fagområder. Samtidig har det fra fylkesmannshold fremkommet at det er et problem at embetene ikke blir målt på helheten men på sektorene.

6.2.1 Styre mer på resultater og mindre på ressursbruk per sektor

Selv om det er forståelse for at ulike oppgaver krever ulik styring, er det flere av informantene både i embetene og sentralt som tar til orde for større grad av mål- og resultatstyring og mindre detalj- og aktivitetsstyring. Det betyr at de i større grad ønsker å måles på resultater og mindre på aktiviteter og ressursbruk. Mange peker også på det samlede rapporteringskravet og stiller spørsmål ved både omfang og type rapportering.

Etter Difis vurdering er det grunn til å se nærmere på hvordan man kan få til større grad av styring på resultater og en mer effektiv bruk av embetenes ressurser. Etter vår vurdering er det viktig at embetene har et visst

⁹ Veileder i etatsstyring. Finansdepartementet, 2011.

handlingsrom for tilpasning til lokale forhold og for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning. Merverdien ved å legge oppgaver til Fylkesmannen blir redusert dersom embetenes handlingsrom blir for lite. På enkelte områder kan det da bli spørsmål om oppgavene heller bør ivaretas av direktoratsnivået, for på den måten å sikre størst mulig grad av lik behandling av nasjonale oppgaver.

Departementene og direktoratene er opptatt av å styre Fylkesmannen på ressursbruk og er skeptiske til kun å styre på resultater. For dem er det viktig å sikre at en kjent andel av ressursene brukes til deres oppgaver. Departementene mener også at det er viktig å kunne vise sammenhengen mellom ressursinnsats og resultater på deres område, og at dette er i tråd med kravene til økonomistyring i staten.

Det er forståelig og riktig at fagdepartementene er opptatt av å sikre at sektoroppgavene løses i embetene. Etter Difis vurdering bør det imidlertid prinsipielt være mulig å styre embetene på resultater (og oppgaver), uten at dette følges av en ressursstyring på hver sektor. Det vil imidlertid bety en sterkere vektlegging av å utvikle gode resultatmål og en bedre oppfølging av hvert enkelt embete.

Det vil også kreve tydelige tilbakemeldinger til embetene og til fylkesmannen som virksomhetsleder. Manglende resultatoppnåelse må følges opp, og kan kreve sterkere styring av enkeltembeter. Resultatoppnåelse kan også i større grad enn i dag kobles til lederkontrakten og dermed til fylkesmannens lønn.

Det er også viktig å ha som utgangspunkt at departementenes og direktoratenes styringsbehov vil variere over tid, og bør gi seg uttrykk i ulik grad av "tett" styring av embetene. Når et område får stor politisk oppmerksomhet, det er preget av "krise" eller Fylkesmannen får tillagt nye, viktige oppgaver, vil styringsbehovet ofte være stort. Når oppgavene har kommet i gjenge vil det derimot kunne styres mindre detaljert.

En mer systematisk bruk av benchmarking/sammenligning mellom embetene kan også synliggjøre evt. ulik resultatoppnåelse og være et godt utgangspunkt for læring og kvalitetsutvikling i embetene (jfr. kap. 6.5). FAD bør være en pådriver for få etablert benchmarking som verktøy – delvis som styringsinstrument for oppdragsgiverne, men mest som verktøy for læring og utvikling.¹⁰ For å sikre god oppslutning om denne formen for benchmarking, er det viktig at den er basert på et omforent og relevant datagrunnlag og at sammenligningen oppleves som meningsfylt og utviklende både for embetene og for styringsetatene.

6.2.2 Utfordre embetene på utformingen av embetsoppdraget

Et forslag som ble lansert på vår workshop var å involvere embetene mer i utformingen av embetsoppdraget (og tildelingsbrevet). Det er vanlig praksis at underliggende virksomhet selv kommer med innspill til departementets tildelingsbrev, og det kan være hensiktsmessig at dette også gjøres gjeldende

¹⁰ Se også Statskonsultrapport 1999:05 Benchmarking som begrep og metode i offentlig sektor

for embetene i større grad enn i dag¹¹. En måte å gjøre dette på kan være at departementet/direktoratet utformer en del av embetsoppdraget på bakgrunn av nasjonale mål, mens embetene selv utformer en del av embetsoppdraget basert på behovet for lokal tilpasning.

Dette vil bli en mer ressurskrevende prosess ettersom alle embetene vil involveres, og fordi man kan ende opp med 18 ulike embetsoppdrag. Det kan imidlertid først gjennomføres et forsøk i et par embeter for å vurdere om dette kan være en hensiktsmessig måte å utarbeide embetsoppdragene på. Alternativt kan et første utspill til nasjonale føringer utarbeides sentralt, men at embetene blir utfordret på hvordan det skal utformes fylkesvis.

I embetene er det mange som tar til orde for en klarere prioritering av oppgavene på enkelte fagområder. Dette gjelder særlig på Helsedirektoratets område. Generelt er det mange som ønsker færre oppdrag av typen "bidra til" og "sørge for". En slik prioritering vil tydeliggjøre forventningene til embetene og antagelig bidra til å synliggjøre behovet for ressurser knytte til de ulike oppgavene. På den annen side binder entydige oppdrag opp embetene i større grad og påvirker mulighetene for lokal tilpasning. Tydelige oppdrag og forventninger er viktig, men etter vår vurdering er det også viktig at embetene på noen områder har et visst handlingsrom når det gjelder valg av virkemidler.

6.2.3 Relevant rapportering

En viktig del av styringsansvaret til departementene og direktoratene er oppfølging og kontroll av Fylkesmannens arbeid. Rapporteringen fra embetene er et viktig grunnlag for å vurdere embetenes oppgaveløsning. Kravene til rapportering bør likevel vurderes jevnlig. Hovedregelen bør være at rapporteringen skjer samlet. På noen områder kan det imidlertid være behov for mer løpende rapportering.

Etter Difis vurdering bør det også rettes et kritisk søkelys på det totale omfanget av rapporteringskravene. Fylkesmannen har en bred oppgaveportefølje og det er viktig at alle sektorene får de nødvendige rapportene fra embetene, enten dette gjelder resultater, aktiviteter eller statistikk. Vi stiller likevel spørsmål ved om det er behov for rapportering på alle punktene i embetsoppdraget hvert år. Departementene og direktoratene bør vurdere rapporteringsbehovet ut fra risiko og vesentlighet, og søke å finne et begrenset antall rapporteringskrav som gir tilstrekkelige svar på embetenes resultatoppnåelse.

På mange områder vil det være vanskelig eller umulig å få gode svar på måloppnåelse gjennom årlig rapportering. Vi vil derfor ta til orde for å supplere eller erstatte deler av dagens rapportering med analyser eller evalueringer. Med mellomrom kan det foretas enkle eller mer omfattende analyser av måloppnåelse og oppgaveløsning på ulike områder. Dette kan gjøres ved å sette ut evalueringsoppdrag til forsknings- og konsulentmiljøer, men også ved å sette

¹¹ Både MD og LMD praktiserer også i dag at embetene kan gi tilbakemeldinger på foreløpig embetsoppdrag

ut analyseoppdrag til enkeltembeter for på den måten også bidra til en positiv lærings situasjon.

Koblingen mellom ressursbruk/regnskapsdata og resultater er relevant for å kunne si noe om hvor kostnadseffektive embetene er. Dette er også formålet med dagens rapporteringsordning, men fokus synes i realiteten å ha blitt på rapportering per sektor. Rapportering av regnskapsdata per sektor kan imidlertid svekke mulighetene for kostnadseffektiv oppgaveløsning i embetene, ettersom det kan bidra til å redusere embetenes handlingsrom og dermed gir få incentiver til økt effektivitet.

Rapportering på ulike oppgavetyper (tilsyn, veiledning osv) og ressursbruken knyttet til disse, kan imidlertid være interessant for å belyse utviklingen i Fylkesmannens roller og for eventuelt å justere virkemiddelbruken.

Det kan også i større grad legges opp til at Fylkesmannen rapporterer på effektene av virkemiddelbruken. Hva fungerer bra, hva fungerer mindre bra? Styringsetatene kan etterspørre Fylkesmannens kritiske vurdering av egen innsats og av hvordan de tilgjengelige virkemidlene faktisk virker. På denne måten kan rapporteringen også utvikles til en læringsarena både for embetene og styringsetatene.

En eventuell endring av rapporteringen i denne retning vil antagelig være krevende både for embetene og for styringsetatene. Embetene vil blottstille egne svakheter mer, og dette krever stor grad av tillit mellom aktørene. Samtidig kan det bidra til mer realisme i rapporteringen og en tydeliggjøring av forholdet mellom ressurser, oppgaver og resultater. For departementene og direktoratene vil det kreve en grundig vurdering av rapportene fra alle embetene, tydelige tilbakemeldinger og eventuell justering av styringen.

6.3 Videreutvikling av styringsmøtene

Basert på tilbakemeldingene fra embetene synes det å være et generelt behov for å videreutvikle de embetsvise styringsmøtene. Møtene er ressurskrevende både for styringsetatene og embetene, og det er viktig at de oppleves som nyttige for begge parter.

Konkret tilbakemelding på embetets resultater og dialog om effekter av virkemiddelbruken i sektoren, synes å være viktige faktorer for gode styringsmøter. Det synes også å være viktig at styringsetatene på forhånd har satt seg inn i en del av utfordringene i fylket og generelt har god kunnskap om Fylkesmannens rolle. For å få en god og likeverdig diskusjon mellom partene er det også viktig at styringsetatene deltar på et tilstrekkelig høyt nivå.

Embetsvise styringsmøter er ikke like aktuelt for alle departementer og direktorater. Det er likevel viktig at også disse styringsetatene legger vekt på å få gode styrings- og fagmøter med fylkesmannsembetene. Den positive tilbakemeldingen Helsetilsynet, Helsedirektoratet og AV-direktoratet har fått på sine felles styringsmøter, bør være til inspirasjon også for andre fagområder.

DSB har en særegen praksis ved bl.a. å styre gjennom tilsyn med Fylkesmannen. Som vist i kap. 3.7.1 er det mange informanter som stusser over denne bruken av tilsynsbegrepet. Etter Difis vurdering er det uhensiktsmessig å betegne denne formen for styringsmøter som *tilsyn*. Tilsyn vil primært dreie seg om kontroll av regeletterlevelse med et pliktsubjekt utenfor staten, selv om bl.a. Arbeidstilsynet og Klif har tilsyn med statlige virksomheter på lik linje med private¹². Etter vår vurdering vil imidlertid begrepet tilsyn ikke være riktig når tilsynsvirksomhet har en klar styringsrelasjon til pliktsubjektet. DSBs tilsynsmøter med fylkesmannsembetene bør derfor snarere omtales som styringsmøter eller dialogmøter.

Generelt vil vi også oppfordre både styringsetatene og fylkesmannsembetene til å ta i bruk videokonferanser og telefonmøter for å sikre dialog og samhandling på en effektiv måte. Dette vil imidlertid aldri helt kunne erstatte behovet for møter ansikt til ansikt mellom de ulike aktørene.

6.4 Handlingsrom for effektivitet og samordning

6.4.1 Fylkesmannen som virksomhetsleder må benytte handlingsrommet

Som virksomhetsleder har fylkesmannen et visst administrativt handlingsrom. Med unntak av bindinger på miljøområdet, landbruksområdet og helseområdet kan fylkesmannen fritt organisere virksomheten. Fylkesmannen kan også velge å la stillinger stå ubesatt for å øke lønnsnivået eller på annen måte skape større ressursmessig handlingsrom.

Etter vår vurdering er det viktig at fylkesmannen har et reelt handlingsrom som virksomhetsleder – og at dette handlingsrommet benyttes. Det bør derfor stilles tydelige krav til fylkesmannen som leder til å ta i bruk handlingsrommet. Dette kan gjøres i tildelingsbrev, lederkontrakter og i ledersamtalen.

Mange i embetene er opptatt av at handlingsrommet påvirkes av ressurs situasjonen, jfr. kap. 4.2. Handlingsrommet for embetene kan derfor økes gjennom videre budsjettrammer. Dette kan enten gjøres ved at fagdepartementene finansierer opp sine sektorområder, eller ved at FAD tar et større ansvar for budsjettet (jfr. også kap. 6.6.). Vi vil imidlertid generelt advare mot å tro at økte budsjetter i seg selv vil føre til at handlingsrommet utnyttes. Dersom bevilgningen på kap. 1510 økes, bør det samtidig stilles tydelige krav til hvilke resultater som forventes fra embetenes side.

6.4.2 Samordningsoppgaver og sektoroppgaver – to sider av samme sak?

Fylkesmennene opplever at den eksterne samordningen er mest krevende, dvs. samordningsrollen overfor den øvrige regionale statsforvaltningen. Når det gjelder styringen av Fylkesmannen, er imidlertid spørsmålet om intern

¹² Ref. bl.a. St. meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn

samordning og synergier mellom Fylkesmannens fagområder vel så interessant. Dette berører både fylkesmannens handlingsrom som virksomhetsleder og spørsmålet om formåls- og kostnadseffektiv oppgaveløsning.

Samordning har ingen entydig definisjon, men brukes ofte brukt synonymt med koordinering. Vårt inntrykk er at begrepet samordning oppfattes på ulike måter – alt fra samarbeid via praktisk koordinering og til avveining av hensyn. Når man skal diskutere den interne samordningen i embetene kan det være greit å ta utgangspunkt i en samordningsskala:¹³



- 1) Aktørene snakker sammen, og vet hva de andre gjør
- 2) Aktørene vet hva de andre gjør, og tar hensyn til det
- 3) Aktørene planlegger sammen
- 4) Aktørene definerer felles mål og integrerer virkemiddelbruken
- 5) Aktørene foretar avveininger og prioriteringer

Embetene bør alltid forventes å samordne internt på nivå 1 og 2. På mange områder vil det også være hensiktsmessig at embetene har et visst handlingsrom til å kunne foreta samordning på nivå 3 og 4. Avveininger og prioriteringer mellom fagområdene vil vanligvis ikke være ønskelig sett fra fagdepartementenes side - her skjer eventuell samordning på departements- eller regjeringsnivå.

Enkelte departementer og direktorater frykter at samordningsoppgavene kan gå på bekostning av Fylkesmannens gjennomføring av sektoroppgavene. Det er imidlertid ingen nødvendig motsetning mellom samordningsoppgaver og sektoroppgaver. Ideelt sett skal samordning og samarbeid kunne bidra til bedre løsning av sektoroppgavene – både mht. kvalitet og effektivitet.

Styringsetatene etterspør samordning i begrenset grad, og vil naturlig ha størst oppmerksomhet rettet mot løsning av sektoroppgavene. I tilfeller der et departement eller direktorat stiller konkrete krav til samordning eller samarbeid med et annet av Fylkesmannens fagområder, er det et ledelsesansvar å sikre at dette blir gjennomført. Samordning ligger også ofte implisitt i oppdragene, og det handler da ofte om å ta handlingsrommet i bruk. Det er videre viktig å ha bevissthet om at embetsoppdragene er rettet til fylkesmannen, ikke til den enkelte fagavdeling i embetet.

Det kan imidlertid hende at samordningsrollen også har blitt mer kompleks de seneste årene bl.a. ved at embetene dekker flere sektorer enn tidligere, ved at vektleggingen av embetenes oppgaver til dels er dreiet i retning av ivaretagelse av rettsikkerhetsoppgavene, ved en stadig økende medieoppmerksomhet på offentlig sektor og ved nye tilgjengelige metoder og verktøy for samhandling.

¹³ Statskonsult Rapport 1999:21 Styrte selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren

En utvikling i retning av at fylket taper terreng som enhet for statlig forvaltning og stadig sterkere fagstyring på de ulike sektorområdene, kan også føre til at regionale statsetater i mindre grad retter oppmerksomhet mot samordningsprosesser i regi av Fylkesmannen.¹⁴ I en slik situasjon kan det være behov for et sterkere fokus på Fylkesmannens samordningsrolle fra sentralt hold.

6.5 Styringspraksis til diskusjon og læring

Vår kartlegging viser at de ulike departementene og direktoratene har begrenset kjennskap til styringspraksisen på andre sektorer. Det samme gjelder til en viss grad mellom de ulike fagområdene hos Fylkesmannen.

DFU er et forum der departementene har mulighet til å diskutere styringen av Fylkesmannen. Til en viss grad gjøres dette, og som nevnt i kap. 5 så opplever departementene at DFU på mange måter er en grei møteplass.

Etter Difis vurdering kan en imidlertid legge til rette for mer systematisk diskusjon av styringspraksis og styringerfaringer mellom styringsetatene. DFU kan være et forum for dette, men det er også behov for å få direktoratene mer på banen. Direktoratene ønsker selv å delta i DFU, men departementene er ikke ubetinget positive til dette. Da DFU ble forbeholdt departementene var det også for å sikre at departementene tar et overordnet styringsansvar for Fylkesmannen også når de har delegert embetsstyringen til et direktorat. Flere har også pekt på at DFU ville bli et for stort forum hvis både departementer og direktorater skal delta.

Difi støtter disse vurderingene, men mener likevel at det er viktig at det arrangeres et årlig møte der både departementer og direktorater deltar for å diskutere prinsipielle spørsmål knyttet til styringen av Fylkesmannen. For å få direktoratslederne til å prioritere et slikt møte, vil det antagelig være viktig at alle departementene stiller på høyt nivå.

Både et slikt felles møte og møtene i DFU og DFUS, kan benyttes til å utveksle erfaringer om styringen av Fylkesmannen. Et konkret tema som bør diskuteres er styringsmøtene mellom departement/direktorat og embetene. Våre funn viser at det er forskjeller mellom departementsområdene mht. bruken og innretningen av ulike typer styringsmøter med fylkesmannsembetene. Det betyr ikke at ordningen med styringsmøter trenger å strømlinjeformes, men det kan være nyttig med utveksling av erfaringer med hvordan møtene fungerer. Når LMD og DN/Klif får mange positive tilbakemeldinger fra embetene på sine styringsmøter, så kan det være nyttig også for andre departementer og direktorater å få bedre innblikk i hvordan disse møtene legges opp.

¹⁴ Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring, s. 37. FAD 2012

6.6 Styrke FADs samordnings- og tilretteleggerrolle

Et departement har to hovedroller:

- Sekretariat for politisk ledelse
- Politikkgjennomføring

Sekretariatsrollen dreier seg om bistand til politikkutforming, politikkformidling og taktisk-strategisk rådgivning. I dette ligger bl.a. utarbeidelse av stortingsmeldinger, budsjettproposisjon o.l.

Politikkgjennomføring består bl.a. av myndighetsutøvelse, etats- og eierstyring og gjennomføring av sektorpolitikken.

Budsjettarbeidet vies mye tid og oppmerksomhet i DFU, men styringen av Fylkesmannen handler både for FAD og de øvrige departementene mye om politikkgjennomføring, dvs. etatsstyring og gjennomføring av sektorpolitikken

De senere årene har FAD i forbindelse med lederutviklingsprogrammet og oppfølgingen av dette, vektlagt organisasjons- og ledelsesmessige spørsmål. Det har gitt et utvidet embetsoppdrag til fylkesmennene som stiller krav om både helhetlig og strategisk ledelse. Rolledokumentet som ble utarbeidet i 2012 er også et viktig basiselement i dette arbeidet.

Selv om FAD har tatt en sterkere strategisk rolle i styringen av fylkesmannsembetene, bør departementet etter vår mening rette enda større oppmerksomhet mot sekretariatsrollen når det gjelder styringen av Fylkesmannen. FAD har budsjettansvaret for kap. 1510 og har gjennom det en viktig rolle i politikkutformingen på området. Selv om den faglige politikkutformingen ligger hos fagdepartementene, kan FAD ta en tydeligere sekretariatsrolle bl.a. ved å legge en strategi for utviklingen av Fylkesmannsembetene de neste 10 årene. Dette bør ses i lys av den rollen FAD har på det forvaltningspolitiske området generelt. Konkret kan dette f.eks. kobles til spørsmål om hvordan regional statsforvaltning skal organiseres, hvilke roller Fylkesmannen skal ha og hvordan forholdet mellom forvaltningsnivåene skal være. En tydeligere rolle i politikkutformingen vil også kunne dreie seg om å formidle kunnskap om ”fylkesmannskonseptet”, dvs. å synliggjøre Fylkesmannens spesielle posisjon i norsk forvaltning.

Et viktig poeng for mange av våre informanter har vært at FAD bør ta et tydeligere ansvar for finansieringen av embetene. I dag er det fagdepartementenes ansvar å finansiere nye oppgaver, og det legges også inn en prosentandel for å dekke de administrative kostnadene ved dette (overhead). Dette er et viktig prinsipp, men etter vår mening bør FAD likevel vurdere forbedringsmuligheter i finansieringsordningen som kan bidra til å øke tilliten mellom aktørene sentralt og sikre embetenes handlingsrom (jfr. kap. 6.1 og 6.4.1). Vi antar at slike spørsmål vil bli berørt i den kommende evalueringen av finansieringsordningen.

FAD har også en viktig rolle i samordningen og tilretteleggingen av styringen av Fylkesmannen. Et viktig spørsmål er derfor hvordan FAD kan ha en tydelig samordningsrolle uten at dette skaper konflikter med fagdepartementene. FAD

må hele tiden være bevisst på at de både skal ivareta fagdepartementenes behov og embetenes behov. Dette er et spørsmål om rollebevissthet og tillit. God rollebevissthet i FAD er viktig for å oppnå tillit hos både fagdepartementene og embetene. Hovedinntrykket er at tilliten er til stede mellom aktørene i dag, men at en sterkere sekretariatsrolle og et tydeligere, selvstendig ansvar for kap. 1510 vil kunne bidra til å styrke fagdepartementenes tillit til FAD ytterligere.

Som et ledd i å ivareta samordningsrollen og en overordnet styringsrolle, så har FAD også et ansvar for å tilrettelegge for erfaringsutveksling mellom styringsetatene og mellom fylkesmannsembetene. FAD ivaretar dette i dag bl.a. gjennom DFU og DFUS, men som nevnt i kap. 5 har disse møteplassene ikke blitt brukt til utstrakt erfaringsutveksling. FAD kan antagelig benytte både DFU og DFUS i større grad til dette gjennom bl.a. å "bestille" innlegg fra departementene og direktoratene der de presenterer sine erfaringer på ulike områder, f.eks. styringsmøter.

6.7 Læring og utvikling i embetene

Vårt prosjekt omhandler styringen av Fylkesmannen og har således ikke fokusert på den interne styringen og ledelsen av embetene. Samtidig er spørsmålet om fylkesmannens handlingsrom også knyttet til hvordan både hvert enkelt embete, og embetene samlet utnytter sine ressurser.

FAD tilrettelegger for erfaringsutveksling og læring mellom embetene først og fremst på embetsledelsesnivå og for administrasjonssjefene. Lederutviklingsprogrammet som ble gjennomført i 2010 er et eksempel på en vellykket satsing på utvikling og erfaringsutveksling fra FAD sin side.

Gjennom intervjuene har vi fått inntrykk av at det finnes forbedringsmuligheter i måten embetene jobber på. Den ulike ressursbruken knyttet til behandlingen av f.eks. byggesaker er et eksempel på det. I noen tilfeller vil det dreie seg om å finne frem til hva som er "godt nok", slik at saksbehandlingstiden kan reduseres. Det kan også dreie seg om å løse oppgavene på en annen måte eller å benytte personalressursene på andre måter enn i dag.

Som nevnt i kap. 6.2.1 bør det utvikles et system for å få fram de gode løsningene og synliggjøre disse for embetene og for styringsetatene. En god benchmarking kan i så måte være et godt utgangspunkt. Evalueringer og analyser som nevnt under 6.2.3, kan være et annet.

I mange sammenhenger tas det til orde for at embetene i større grad kan lære av hverandre. Etter Difis vurdering kan dette ofte være både utviklende og effektivt. I tilfeller der et embete har dårligere resultater enn departementet/direktoratet ønsker, kan det f.eks. gis tilbakemelding på at det forventes at embetet tar kontakt med et annet embete for å vurdere om det er noe å lære mht. å få bedre oppgaveløsning.

Spesialisering av oppgaver har lenge vært et tema når utviklingen av fylkesmannsembetene diskuteres. Generalistprinsippet står fortsatt sterkt, og på mange fagområder vil det være viktig at alle embeter har den samme

oppgaveporteføljen. Når det gjelder det administrative områder derimot, bør det vurderes om det er mulig med en viss grad av spesialisering der enkelte embeter tar et større ansvar for utviklingen på det administrative området.

Ette vår vurdering bør det også gjøres løpende vurderinger om det er behov for spesialisering på fagområder der saksmengden totalt sett for embetene er liten og der oppgaveløsningen krever spisskompetanse som er begrenset.¹⁵

6.8 Fylkesmannen og forvaltningspolitikken

Vårt prosjekt har tatt for seg styringen av Fylkesmannen, slik den utøves fra de berørte departementene og direktoratene og slik den oppleves fra fylkesmannsembetenes side. Vi håper at våre vurderinger og anbefalinger kan komme til nytte i en diskusjon om utviklingen av styringen av Fylkesmannen. I en slik diskusjon bør også ambisjonsnivået for forbedringer drøftes og legges på et realistisk nivå.

Selv om styring av Fylkesmannen er et viktig tema i seg selv, så berører det også spørsmål som kan ses i en større forvaltningspolitisk sammenheng. Fylkesmannens rolle og oppgaver i forvaltningsapparatet er stadig til diskusjon. Tidligere har denne diskusjonen gjerne dreiet seg om forholdet til fylkeskommunen. I en utvikling der direktoratene har fått delegert oppgaver fra departementene og dermed får en mer sentral rolle i styringen av Fylkesmannen, kan det reises spørsmål om hvordan oppgavefordelingen mellom de ulike nivåene i statsforvaltningen bør være. Forholdet mellom sentral og regional stat aktualiseres etter vår mening også av utviklingen i retning av å spisse Fylkesmannen mer mot en rettsikkerhetsrolle. Da reises spørsmålene om hvilken organisering som best sikrer likebehandling, og hva slags organisering som gir mest effektiv oppgaveløsning. Det reiser også spørsmålet om når det er viktig med lokal kunnskap for å sikre god oppgaveløsning, og hva slags handlingsrom Fylkesmannen da må ha.

I forlengelsen av dette berører styringen av Fylkesmannen også en større diskusjon om forholdet mellom stat og kommune. Store deler av Fylkesmannens oppgaver er rettet mot kommunene. Når Fylkesmannen blir styrt detaljert fra overordnede departementer og direktorater, kan det ofte innebære at Fylkesmannen igjen må styre og følge opp kommunene på en tilsvarende detaljert måte.

Sett fra Difis ståsted kan erfaringene med styringen av Fylkesmannen også stå som eksempel på de tendensene vi ser til en mer generell utvikling i retning av sterkere vektlegging av rendyrking av roller og av kontroll og oppfølging i offentlig sektor. Hvilke konsekvenser dette vil få for organisering av forvaltningsapparatet, for virkemiddelbruk og effektivitet vil etter vår vurdering være en viktig forvaltningspolitisk problemstilling i årene fremover.

¹⁵ Difi-rapport 2010:6 Sammen for et giftfritt miljø? Gjennomgang av organiseringen av kjemikalieforvaltningen

Vedlegg 1

Informanter

Fylkesmannsembetene

Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Valgerd Svarstad Haugland, fylkesmann
Rannveig Bjerkmø, ass. fylkesmann
Petter Schou, fylkeslege
Morten Ingvaldsen, landbruksdirektør
Anne-Marie Vikla, fylkesmiljøvernssjef
Bjørge Ølstad, utdanningsdirektør
Merethe Helstad, avdelingsdirektør Juridisk avdeling
Gerd Reinsvollsvæen, avdelingsdirektør Sosial- og familieavdelingen
Magnhild Sundli Brennvall, administrasjonssjef
Johan Tofte, beredskapssjef

Fylkesmannen i Østfold

Anne Enger, fylkesmann
Trond Rønningen, ass. fylkesmann
Elisabeth Markhus, fylkeslege
Kjersti G. Andersen, miljøverndirektør
Dag Løken, utdanningsdirektør
Espen Pålstrud, direktør for samordning og beredskap
Terje Engvik, direktør administrativ stab

Fylkesmannen i Vest-Agder

Ann Kristin Olsen, fylkesmann
Tom Egerhei, ass. fylkesmann
Kristian Hagestad, fylkeslege
Dag Petter Sødal, landbruksdirektør
Ørnulf Haraldstad, miljøverndirektør og Thore Egeland, sjefingeniør
Gunnar Skaar, utdanningsdirektør
Elin Saltrøe, avdelingsdirektør Samfunnsavdelingen
Øivind Hamre, administrasjonssjef

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag

Inge Ryan, fylkesmann
Oddbjørn Nordset, ass. fylkesmann
Marit Kverkild, fylkeslege
Anstein Lyngstad, ass. direktør Landbruksavdelingen
Svein Karlsen, miljøverndirektør
Eln Kari Diseth, utdanningsdirektør
Roald Huseth, kommunaldirektør
Roar Veiseth, administrasjonsdirektør

Fylkesmannen i Finnmark

Gunnar Kjønnøy, fylkesmann
Tor Stafnes, ass. fylkesmann

Karin Straume, fylkeslege
Bente Christiansen, miljøvernssjef og Stig Moen, seksjonsleder
Turid Karikoski, utdanningsdirektør
Anne Cathrine Præsteng, juridisk leder
Geir Arne Eriksen, administrasjonssjef
Ronny Schelderup, fylkesberedskapssjef
Cathrine Paus, stabsleder

Departementer og direktorater

- Helse- og omsorgsdepartementet: ekspedisjonssjef Petter Øgar
- Statens helsetilsyn: direktør Lars E. Hanssen
- Helsedirektoratet: helsedirektør Bjørn Inge Larsen og divisjonsdirektør Toril Lahnstein
- Landbruks- og matdepartementet: avdelingsdirektør Wenche Østrem og rådgiver Kristin Sve
- Statens landbruksforvaltning: prosjektleder Jostein Ohm og seksjonssjef Bjørn Huso
- Miljøverndepartementet: avdelingsdirektør Eli Moen og seniorrådgiver Marit Ballestad. Planavdelingen: ekspedisjonssjef Jarle Jensen
- Direktoratet for naturforvaltning, direktør Janne Sollie, avdelingsdirektør Erling Viken, seniorrådgiver Jessie Jørgensen
- Klima- og forurensningsdirektoratet: direktør Ellen Hambro, seksjonssjef Gunhild Dalaker Tuseth, seniorrådgiver Wenche R. Sørvik,
- Kunnskapsdepartementet: ekspedisjonssjef Kjetil Moen og seniorrådgiver Aase Gimnes
- Utdanningsdirektoratet: direktør Dag Thomas Gisholt, divisjonsdirektør Annemarie Bechmann Hansen og avdelingsdirektør Håvard Tvinnereim
- Kommunal- og regionaldepartementet: avdelingsdirektør Eli Johanne Lundemo
- Justis- og beredskapsdepartementet: underdirektør Brita Mellin-Olsen, seniorrådgiver Georg Bryn
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: seniorrådgiver Jan Åstø
- Arbeidsdepartementet: ekspedisjonssjef Ulf Pedersen, seniorrådgiver Astrid Moldestad
- Arbeids- og velferdsdirektoratet: direktør Anne Lieungh, seksjonsleder Per Inge Langeng, Anne Hagtveidt
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: ekspedisjonssjef Audun Granly, seniorrådgiver Svein Moene
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: avdelingsdirektør Svein Berbu, fagdirektør Janne Corneliussen

Vedlegg 2

Deltakere i workshop 11. april 2012

Lars Sponheim, fylkesmann i Hordaland

Erling Lae, fylkesmann i Vestfold

Trond Rønningen, ass. fylkesmann i Østfold

Petter Lodden, seniorrådgiver, Fylkesmannen i Vestfold

Dag Thomas Gisholt, direktør i Utdanningsdirektoratet

Eli Moen, avdelingsdirektør i Miljøverndepartementet

Christine Hjortland, spesialrådgiver i Kommunal- og regionaldepartementet

Janne Corneliussen, fagdirektør i Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet

Benedicte Hoff, seniorrådgiver i Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet

Vedlegg 3

Intervjuguider

Intervjuguide for departementer og direktorater

Denne intervjuguiden er veiledende og ment som et utgangspunkt for samtalen. Spørsmålene er først og fremst ment som en pekepinn på temaer vi mener er sentrale å berøre. Alle spørsmål vil ikke være like relevante for alle informanter. Vektleggingen av de ulike temaene vil også kunne variere.

Dersom det er forhold som ikke nevnes i intervjuguiden som informantene mener er relevante for gjennomgangen av embetsstyringen, ber vi spesielt om at dette formidles i intervjuet.

1. Styringskultur og styringspraksis

- Det sies at ulike sektorer har ulike behov. Hvordan vil du beskrive din sektors styringsbehov i forhold til andre sektors behov for styring av Fylkesmannen?
- Er ulik detaljeringsgrad et uttrykk for ulikt behov for styring for ulike type oppgaver (f.eks. lovpålagte oppgaver vs ikke-lovpålagte oppgaver)?
- Er ulikt detaljeringsnivå mellom sektorene nødvendig og hensiktsmessig?
- Hva er konsekvensene av ulik detaljeringsgrad og ulik styringskultur?
- Fylkesmannsembetene er ulike. Er det behov for å differensiere styringen av embetene? Skjer dette i noen grad i dag, og i tilfelle hvordan?
- Kommer det mange oppdrag til embetene utenom den formelle styringsdialogen? Hvordan formidles disse i så fall?
- Hva slags styrings- og kontaktmøter har dere med fylkesmannsembetene? Hvordan fungerer disse møtene?
 - Hyppighet
 - Deltakelse
 - Innhold
- Hvordan er den løpende kontakten med embetene utenom den formelle styringsdialogen ?

2. Direktoratenes rolle i styringen

- Er det spesielle særtrekk i styringen der denne primært skjer fra direktoratet?
 - Detaljeringsgrad?
 - Større faglig forståelse?
 - Tettere dialog?
- Hvordan fungerer styringsløyfen mellom avdelingsleder, fylkesmann, direktorat og departement?
 - Hva er departementets rolle?
 - Hva er direktoratets rolle?
 - Hvordan er samhandlingen mellom departement og direktorat?
- Hvordan skjer tilbakemeldingen om tilstanden i fylket fra Fylkesmannen til det politiske nivået (departementene) når styringen skjer fra direktoratsnivået?
- Hvordan kan man legge til rette for at direktoratene trekkes bedre med i den helhetlige styringen av fylkesmannsembetene?

3. Sektoroppgaver og samordningsmuligheter

- I hvilken grad opplever du at embetene er i stand til å løse sektoroppgavene?
 - God måloppnåelse?
 - Tilstrekkelig fagkompetanse?

- Tilstrekkelige ressurser?
- Ulikheter mellom embetene?
- Hvilke reelle muligheter mener du finnes for samordning og synergi finnes mellom Fylkesmannens ulike fagområder?
- Er det muligheter for mer samarbeid på tvers av fagområdene og bedre utnyttelse av kompetanse og ressurser?
- I hvilken grad etterspør dere samordning og stordriftsfordeler fra fylkesmannsembetene?
- Hvordan opplever du at Fylkesmannen utøver sin initiativrolle for bedre samordning mellom de ulike regionale, statlige etater? Er dette en rolle som er viktig på ditt fagområde?

4. Fylkesmannens handlingsrom som virksomhetsleder

- Hvor stort handlingsrom opplever du at fylkesmannen har som virksomhetsleder?
 - Muligheter for prioritering av oppgaver og ressurser?
 - Muligheter for prioritering av virkemiddelbruk (veiledning, tilsyn osv)
 - Er handlingsrommet stort nok/for stort?
- Hvor stort kan dette handlingsrommet være uten at dere mister tryggheten om at oppgavene på deres fagområde blir løst tilfredsstillende?
- Bør fylkesmannen gis mulighet til å prioritere ressursene friere mellom fagområdene hvis embetet mener at det samlet sett gir best resultater for alle områdene?

5. Fylkesmannens ulike roller og virkemidler

- I hvilken grad mener dere det er en styrke at Fylkesmannen har ulike roller og virkemidler?
- Hvordan er deres styring i forhold til de ulike roller og virkemidler Fylkesmannen har? Styrer dere like mye på alle typer roller og virkemidler?
- Hvordan bruker dere den lokalkunnskapen embetene har om kommunene og effekten av virkemidler i sektoren?
- I hvilken grad er embetene faglige samarbeidspartnere for dere som departement/direktorat? Hvordan er det eventuelt mulig å videreutvikle denne rollen?

6. FADs rolle i styringen

- Hvordan ivaretar FAD sin overordnede styrings- og samordningsrolle?
- Hvilken kontakt har dere med andre "fylkesmannseiere"?
- Hvordan fungerer DFU og DFUS?
- Hvordan bruker dere fylkesmannsmøtene?
- Hvordan fungerer finansieringsordningen?
 - Større frihet og forutsigbarhet for embetene?
 - Økt detaljstyringen fra sektorene?

7. utfordringer og forbedringsmuligheter

- Hvilke forventninger har din sektor til merverdi som en følge av at dere har lagt oppgaver lagt til Fylkesmannen? Opplever dere at slike gevinster blir realisert?
- Hva er de viktigste ulempene og utfordringene sett fra ditt ståsted?
- Hva er forbedringsmulighetene for styringen av Fylkesmannen – både sektorvis og samlet?

Intervjuguide for embetsledelsen

Denne intervjuguiden er veiledende og ment som et utgangspunkt, og ramme for samtalen. Spørsmålene er først og fremst ment som en pekepinn på temaer vi mener er sentrale å berøre. Alle spørsmål vil ikke være like relevante for alle informanter. Vektleggingen av de ulike temaene vil også kunne variere.

Dersom det er forhold som ikke nevnes i intervjuguiden som informantene mener er relevante for gjennomgangen av embetsstyringen, ber vi spesielt om at dette formidles i intervjuet.

7. Styringskultur og styringspraksis

- Er det store variasjoner mellom sektorene mht. hvor detaljert styringen er?
 - Hvordan gir dette seg uttrykk?
 - Eksempler?
- Er ulik detaljeringsgrad et uttrykk for ulikt behov for styring for ulike type oppgaver (f.eks. lovpålagte oppgaver vs ikke-lovpålagte oppgaver)?
- Er ulikt detaljeringsnivå nødvendig og hensiktsmessig?
- Er ulikheter i detaljeringsnivå tema på ledermøtene i embetet?
- Hva er konsekvensene av ulik detaljeringsgrad og ulik styringskultur?
- Er dagens styringspraksis på et hensiktsmessig nivå med tanke på å nå fastsatte mål i *kommunene*?
- Hvordan kan fagdepartementer og fagdirektorater oppnå trygghet for at sektorenes interesser ivaretas, uten at dette svekker fylkesmannens behov for eget handlingsrom?
- Hvordan fungerer styringsmøtene som de ulike departementene/direktoratene har med embetet?
 - Hyppighet
 - Deltakelse
 - Innhold
- I hvilken grad drøftes innholdet i styringsmøtene i ledergruppen i embetet i for- og etterkant av styringsmøtene?
- Er det et tydelig skille mellom hva som er styring og hva som er faglig samarbeid og dialog på de ulike fagområdene?

8. Direktoratenes rolle i styringen

- Er det spesielle særtrekk i styringen der denne primært skjer fra direktorater?
 - Detaljeringsgrad?
 - Større faglig forståelse?
 - Tettere dialog?
- Hvordan opplever du at kunnskapen om fylkesmannen som virksomhet er hos hhv departementene og direktoratene?
- Hvordan fungerer styringssløyfen mellom fylkesmann, direktorat og departement når styringen primært skjer fra direktoratene?
- Hvordan skjer tilbakemeldingen om tilstanden i fylket fra Fylkesmannen til det politiske nivået (departementene) når styringen skjer fra direktoratsnivået?
- Hvordan kan man legge til rette for at direktoratene trekkes bedre med i den helhetlige styringen av fylkesmannsembetene?

9. Sektoroppgaver og samordningsmuligheter

- I hvilken grad opplever du at embetet er i stand til å løse sektoroppgavene på alle fagområdene på en god måte?
 - Tilstrekkelig fagkompetanse?
 - Tilstrekkelige ressurser?

- Hvilke reelle muligheter for samordning og synergi finnes mellom Fylkesmannens fagområdene?
 - Eksempler fra eget embete?
 - I hvilken grad er samordning og synergi temaer i ledermøtene i embetet?
- Er det muligheter for mer samarbeid på tvers av fagområdene og bedre utnyttelse av kompetanse og ressurser?
- Er fagområdene så ulike at det først og fremst er eventuelle stordriftsfordeler ved felles lokalisering og administrasjon som mulig?
- I hvilken grad etterspørres samordning og stordriftsfordeler av de ulike departementene og direktoratene?
- Hvordan utøves den initiativrollen Fylkesmannen har for bedre samordning mellom de ulike regionale, statlige etater i praksis?

10. Fylkesmannens handlingsrom som virksomhetsleder

- Hvor stort handlingsrom opplever fylkesmannen å ha som virksomhetsleder?
 - Muligheter for prioritering av oppgaver og ressurser?
 - Muligheter for prioritering av virkemiddelbruk (veiledning, tilsyn osv)
- Hvor stort kan dette handlingsrommet være uten at departementene og direktoratene mister tryggheten om at oppgavene på deres fagområde blir løst tilfredsstillende?
- Bør fylkesmannen gis mulighet til å prioritere ressursene friere mellom fagområdene hvis embetet mener at det samlet sett gir best resultater for alle områdene?

11. Fylkesmannens ulike roller og virkemidler

- I hvilken grad opplever dere at departementene og direktoratene vurderer de ulike rollene og virkemidlene i styringen av Fylkesmannen?
- Hvor god er kunnskapen om effekten av de ulike virkemidlene som brukes overfor kommunene?
- Hvordan brukes den lokalkunnskapen embetene har om kommunene og effekten av virkemidler i de ulike sektorene?
 - Av embetet selv
 - Av departement/direktorat
- I hvilken grad er embetene faglige samarbeidspartnere for departementer og direktorater?
- Hvordan er det eventuelt mulig å videreutvikle denne rollen?

12. FADs rolle i styringen

- Hvordan ivaretar FAD sin overordnede styringsrolle?
- Hvordan fungerer finansieringsordningen?
 - Større frihet og forutsigbarhet for embetene?
 - Økt detaljstyringen fra sektorene?
- Hva er de viktigste utfordringene fremover når det gjelder å videreutvikle embetsstyringen i sin helhet?
- Hvilke forbedringsmuligheter finnes når det gjelder FADs rolle?

Intervjuguide – ledere for fagavdelingene

Denne intervjuguiden er veiledende og ment som et utgangspunkt, og ramme for samtalen. Spørsmålene er først og fremst ment som en pekepinn på temaer vi mener er sentrale å berøre. Alle spørsmål vil ikke være like relevante for alle informanter. Vektleggingen av de ulike temaene vil også kunne variere. Dersom det er forhold som ikke nevnes i intervjuguiden som informantene mener er relevante for gjennomgangen av embetsstyringen, ber vi spesielt om at dette formidles i intervjuet.

1. Styringskultur og styringspraksis

- Det sies at ulike sektorer har ulike behov. Hvordan vil du beskrive styringsbehovet på ditt fagområde i forhold til andre sektors behov for styring av Fylkesmannen?
- Er ulik detaljeringsgrad et uttrykk for ulikt behov for styring for ulike type oppgaver (f.eks. lovpålagte oppgaver vs ikke-lovpålagte oppgaver)?
- Er ulikt detaljeringsnivå nødvendig og hensiktsmessig?
- Er ulikheter i detaljeringsnivå tema på ledermøtene i embetet?
- Hva er konsekvensene av ulik detaljeringsgrad og ulik styringskultur?
- Opplever du at overordnet departement/direktorat styrer embetene på de rette tingene?
- Kommer det mange og tunge oppdrag til embetene utenom den formelle styringsdialogen?
- Er styringen på ditt fagområde tilstrekkelig samordnet med styringen fra andre sektorer?
- Har du som avdelingsleder rom for egne prioriteringer og lokal tilpasning innen ditt ansvarsområde?
- Hvordan kan fagdepartementer og fagdirektorater oppnå trygghet for at sektorens interesser ivaretas, uten at dette svekker fylkesmannens behov for eget handlingsrom?
- Er dagens styringspraksis på ditt fagområde på et hensiktsmessig nivå med tanke på å nå fastsatte mål i *kommunene*?
- Hvordan fungerer styringsmøtene som de ulike departementene/direktoratene har med embetet?
 - Hyppighet
 - Deltakelse
 - Innhold
- I hvilken grad drøftes innholdet i styringsmøtene i ledergruppen i embetet i for- og etterkant av styringsmøtene?
- Er det et tydelig skille mellom hva som er styring og hva som er faglig samarbeid og dialog på ditt fagområde?
- Hvilke forbedringsmuligheter ser du i styringen på ditt fagområde?

2. Direktoratenes rolle i styringen

- Er det spesielle særtrekk i styringen der denne primært skjer fra direktorater?
 - Detaljeringsgrad?
 - Større faglig forståelse?
 - Tettere dialog?
- Hvordan fungerer styringssløyfen mellom avdelingsleder, fylkesmann, direktorat og departement når styringen primært skjer fra direktoratene?
- Hvordan skjer tilbakemeldingen om tilstanden i fylket fra Fylkesmannen til det politiske nivået (departementene) når styringen skjer fra direktoratsnivået?
- Hvordan kan man legge til rette for at direktoratene trekkes bedre med i den helhetlige styringen av fylkesmannsembetene?

3. Sektoroppgaver og samordningsmuligheter

- I hvilken grad opplever du at embetet er i stand til å løse sektoroppgavene på ditt fagområde?
 - Tilstrekkelig fagkompetanse? Tilstrekkelige ressurser?
- Hvilke reelle muligheter for samordning og synergi finnes mellom Fylkesmannens fagområdene?
 - Eksempler fra eget embete?
 - I hvilken grad er samordning og synergi temaer i ledermøtene i embetet?
- Er det muligheter for mer samarbeid på tvers av fagområdene og bedre utnyttelse av kompetanse og ressurser?
- Er fagområdene så ulike at det først og fremst er eventuelle stordriftsfordeler ved felles lokalisering og administrasjon som mulig?
- I hvilken grad etterspørres samordning og stordriftsfordeler av de ulike departementene og direktoratene?

4. Fylkesmannens handlingsrom som virksomhetsleder

- Hvor stort handlingsrom opplever du at fylkesmannen har som virksomhetsleder?
 - Muligheter for prioritering av oppgaver og ressurser?
 - Muligheter for prioritering av virkemiddelbruk (veiledning, tilsyn osv)
- Hvor stort mener du at dette handlingsrommet kan være uten at departementene og direktoratene mister tryggheten om at oppgavene på deres fagområde blir løst tilfredsstillende?
- Bør fylkesmannen gis mulighet til å prioritere ressursene friere mellom fagområdene hvis embetet mener at det samlet sett gir best resultater for alle områdene?

5. Fylkesmannens ulike roller og virkemidler

- I hvilken grad opplever du at departementet/direktoratet på ditt fagområde vurderer de ulike rollene og virkemidlene i styringen av Fylkesmannen?
- Hvor god er kunnskapen om effekten av de ulike virkemidlene som brukes overfor kommunene?
- Hvordan brukes den lokalkunnskapen embetene har om kommunene og effekten av virkemidler i de ulike sektorene?
 - Av embetet selv
 - Av departement/direktorat
- I hvilken grad er embetene faglige samarbeidspartnere for departementer og direktorater?
- Hvordan er det eventuelt mulig å videreutvikle denne rollen?

6. FADs rolle i styringen

- Hvordan ivaretar FAD sin overordnede styringsrolle?
- Hvordan fungerer finansieringsordningen?
 - Større frihet og forutsigbarhet for embetene?
 - Økt detaljstyringen fra sektorene?
- Hva er de viktigste utfordringene fremover når det gjelder å videreutvikle embetsstyringen i sin helhet?
- Hvilke forbedringsmuligheter finnes når det gjelder FADs rolle?

Referanseark for Difi

| | |
|--|--|
| Tittel på rapport: | Styring av Fylkesmannen |
| Difis rapportnummer: | 2012:9 |
| Forfatter(e): | Ingunn Botheim, Sissel Kristin Hansen, Mette Haarstad |
| Evt. eksterne samarbeidspartnere: | Helgaro AS v/Oddvar Flæte |
| Prosjektnummer: | 403913 |
| Prosjektnavn: | Styring av Fylkesmannen |
| Prosjektleder: | Ingunn Botheim |
| Prosjektansvarlig avdeling: | Forvaltningskunnskap og organisering |
| Oppdragsgiver(e): | Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet |
| Resymé/omtale: | <p>Kartleggingen viser at departementene og direktoratene styrer fylkesmannsembetene på ulik måte. Det er ulik detaljeringsgrad i styringen, det er ulikt presisjonsnivå i oppdragene og det er ulik praksis mht. omfang og innretning av styringsmøter. Mye fungerer bra i styringen av Fylkesmannen, men etter Difis vurdering er det enkelte elementer som vi mener kan gi grunnlag for en bedre styring av fylkesmannsembetene. Det er:</p> <ul style="list-style-type: none">• Tillit som grunnlag for god styring• Økt vekt på styring av resultater• Utvikling av styringsmøtene• Handlingsrom for effektivitet og samordning• Styringspraksis til diskusjon og læring• Styrke FADs samordnings- og styringsrolle• Læring og utvikling i embetene |
| Emneord: | Fylkesmannen, styring, departement, direktorat, samordning |
| Totalt antall sider til trykking: | 67 |
| Dato for utgivelse: | 1. juni 2012 |
| Utgiver: | Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no |