

# **Fag, fleksibilitet og helhet**

*En gjennomgang av finansieringsordningen for fylkesmannsembetene*

---

## Forord

På oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet har Statskonsult foretatt en gjennomgang av dagens finansieringsordning for fylkesmanns-embetene. Formålet med prosjektet har vært å vurdere dagens styring og finansiering av embetene og anbefale løsninger som gjør styringen mest mulig formåls- og kostnadseffektiv.

Departementenes fylkesmannsutvalg har vært referansegruppe for prosjektet. Referansegruppen har bistått med å kvalitetssikre faktagrunnlaget og kommentere utkast til rapport underveis i prosjektet.

Representanter for alle de berørte departementene og fylkesmannsembetene i Oslo og Akershus, Vestfold og Sør-Trøndelag har stilt sin tid og kunnskap til disposisjon for vårt arbeid. Vi vil takke alle informantene for verdifulle bidrag i prosjektarbeidet.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Tormod Rødsten og Ingunn Botheim.

Oslo, mai 2000

Jon Blaalid

---

## Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Innledning.....</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrunn .....	6
1.2 Mål og mandat .....	6
1.2.1 Mål.....	6
1.2.2 Mandat .....	6
1.3 Avgrensning og utdyping av problemstillinger .....	7
1.4 Metode og datagrunnlag .....	8
1.5 Organisering av arbeidet.....	9
<b>2 Beskrivelse av dagens styring og finansiering av embetene .....</b>	<b>10</b>
2.1 Kort om embetenes historikk og oppgaver.....	10
2.2 Styring og finansiering av embetene .....	11
2.2.1 Dagens finansieringsmodell .....	11
2.2.2 Budsjettprosess og tildelingsbrev .....	12
2.2.3 Styringsmøter.....	13
2.2.4 AADs særskilte rolle i styringen .....	14
2.2.5 Intern styring og organisering.....	14
2.3 Tidligere utviklingsarbeid – ramme for forståelse .....	15
2.3.1 Budsjettgjennomgangen av 1995.....	15
2.3.2 Omstillingsprogrammet for fylkesmannsembetene 1998-2000 ...	15
2.3.3 Hvordan er utviklingstiltakene blitt fulgt opp?.....	16
<b>3 Erfaringer med dagens ordning .....</b>	<b>18</b>
3.1 Innledning .....	18
3.2 Departementenes synspunkter .....	18
3.3 Fylkesmannsembetenes synspunkter.....	19
3.4 Statskonsults vurderinger .....	21
<b>4 Drøfting av alternative finansieringsmodeller .....</b>	<b>25</b>
4.1 Innledning .....	25
4.2 Prinsipper for vurdering av finansieringsmodell .....	25
4.3 Om modellens betydning.....	27
4.4 Presentasjon og drøfting av modellene.....	28
4.4.1 Dagens modell .....	28
4.4.2 Ett felles budsjettkapittel .....	29
4.4.3 Separate budsjettkapitler.....	32
4.5 Aktørenes synspunkter på alternative ordninger .....	33
4.5.1 Departementene .....	33
4.5.2 Fylkesmannsembetene.....	34
4.6 Statskonsults vurderinger og anbefalinger .....	34
4.6.1 Vektlegging av de ulike hensyn.....	34
4.6.2 Er strukturelle eller prosessuelle endringer viktigst? .....	36
4.6.3 Statskonsults anbefalinger .....	38
<b>Vedlegg 1: Spørreskjema til fylkesmannsembetene</b>	
<b>Vedlegg 2: Sammendrag/konklusjon fra budsjettgjennomgangen av 1995</b>	

---

## Sammendrag

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) ba i januar 2000 Statskonsult om å foreta en gjennomgang av fylkesmannsembetenes finansieringsordning. Hensikten med prosjektet har vært å vurdere dagens styring og finansiering av fylkesmannsembetene (prosess for tildeling av oppgaver og ressurser) og anbefale løsninger som gjør styringen mest mulig formåls- og kostnadseffektiv.

Dagens modell og alternative modeller er vurdert ut fra:

- AADs overordnede behov for etatsstyring, samordning og helhet.
- Fagdepartementenes ressurs- og styringsansvar og –behov.
- Fylkesmannsembetenes muligheter for fleksibilitet, lokal tilpasning og omstilling i den interne styringen.

Fylkesmannsembetene får i dag finansiert sin virksomhet over tre budsjettkapitler. Landbruksdepartementet (LD) (kap. 1102) og Miljøverndepartementet (MD) (kap. 1406) har egne budsjetter for fylkesmannen, mens bevilgningene fra øvrige departementer er samlet under AADs kap. 1510.

Finansieringsordningen innebærer at fylkesmannens budsjett behandles i tre ulike stortingskomiteer.

Gjennomgangen viser at departementene har ulike synspunkter på dagens finansieringsordning. De såkalte 1510-departementene er kritiske til dagens finansieringsordning fordi den etter deres mening fører til en ubalanse mellom avdelingene i embetene og fordi den hindrer fleksibilitet i den interne styringen. LD og MD er fornøyde med dagens budsjettordning i den forstand at den etter deres vurdering sikrer god og nødvendig styring innenfor deres fagområder, og godt samsvar mellom oppgaver og ressurser.

Også fylkesmannsembetene har ulike synspunkter på hvordan dagens ordning fungerer. Av de 18 embetene er det imidlertid bare to embeter som mener at dagens modell er tilfredsstillende. Det er svært få embeter som mener at dagens modell ivaretar behovet for helhetlig styring og embetenes eget handlingsrom i tilstrekkelig grad. Adskillig flere mener at dagens modell ivaretar fagdepartementenes styringsansvar og –behov i tilstrekkelig og endog i stor grad. På dette punktet er det imidlertid enkelte embeter som nyanserer bildet ved å hevde at dagens ordning i stor grad ivaretar LDs og MDs styringsbehov, mens ordningen i liten grad ivaretar 1510-departementenes styringsbehov.

I rapporten drøftes tre finansieringsmodeller. Vi har valgt å kalle disse for:

- Dagens modell med tre budsjettkapitler.
- Ett felles budsjettkapittel med AAD som ansvarlig.
- Separate budsjettkapitler, dvs hvert departement sitt kapittel.

Fordelene og ulempene ved de tre modellene kan forenklet oppsummeres i følgende tabell.

Hensyn	Dagens modell	Ett felles budsjett-kapittel	Separate budsjett-kapitler
AADs behov for helhetlig styring	-	+	-/+
Fagdepartementenes styringsansvar og –behov	+/-	-/+	+
Fylkesmannsembetets handlingsrom og fleksibilitet	-	+	-/+

I tabellen er plusstegn og minustegn et uttrykk for at det er dels sterke og dels svake sider ved de forskjellige alternativene. Som tabellen viser så er det ingen av finansieringsmodellene som er egnet til å ivareta alle de tre hensynene like godt.

Etter Statskonsults vurdering har dagens finansieringsordning betydelige svakheter på 1510-området, selv om den i de senere år gradvis er forbedret. Det vil antagelig være mulig å forbedre den ytterligere. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om det er mulig å gjøre denne modellen så mye bedre at den i tilstrekkelig grad ivaretar de ulike hensynene.

Statskonsult vil derfor sterkt anbefale at det foretas en endring av finansieringsmodell. Valg av modell er avhengig av *vektlegging* av de ulike hensynene. Det er opp til departementene å avgjøre hvilke hensyn som skal tillegges størst vekt.

Statskonsult mener at begge de to alternative modellene har egenskaper som gjør dem egnet. Begge modellene behandler departementene likt, både i forhold til Stortinget og i forhold til fylkesmannsembetene. Begge modellene er robuste i forhold til endringer, som f.eks. innlemmelse av flere fagområder i embetene eller andre endringer av oppgaveporteføljen.

Hvis man velger en modell med *separate budsjettkapitler* mener vi det er viktig å foreta prosessuelle grep som sikrer fylkesmannen tilstrekkelig handlingsrom. Det innebærer bl.a. å sende ett felles tildelingsbrev og å gi fylkesmannen fullmakter til å organisere virksomheten i enheter som fremmer fleksibilitet og effektivitet.

Hvis valget faller på en modell med *ett budsjettkapittel* er det etter Statskonsults vurdering viktig å motvirke tendenser til øremerking av midler for at modellen skal fungere etter hensikten. Erfaringene på 1510-området viser at dette ikke er lett å få til i praksis. Den manglende evnen innen 1510-området til å avstemme oppgavene i forhold til ressursene, viser også at utfordringene med et felles budsjettkapittel vil være store.

Statskonsult mener imidlertid at hensynet til fylkesmannens mulighet for effektiv styring av ressursene bør tillegges stor vekt, og at en modell med ett felles budsjettkapittel derfor er mest hensiktsmessig. En slik modell er også i tråd med politiske signaler om økt delegering til lokalt virksomhetsnivå og større krav til statlige ledere. Departementenes styringsansvar og –behov kan ivaretas gjennom å sette resultatkrav og gi overordnede prioriteringer.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) ba i januar 2000 Statskonsult om å foreta en gjennomgang av fylkesmannsembetenes<sup>1</sup> finansieringsordning.

Embetene får i dag finansiert sin virksomhet over tre budsjettkapitler. Landbruksdepartementet (LD) (kap. 1102) og Miljøverndepartementet (MD) (kap. 1406) har egne budsjetter for fylkesmannen, mens bevilgningene fra de øvrige departementene er samlet under AADs kap. 1510. Finansieringsordningen innebærer at fylkesmannens budsjett behandles i tre ulike stortingskomiteer. Etter AADs vurdering gir ikke budsjettinndelingen og budsjettbehandlingen Stortinget og departementene en fullgod mulighet til å vurdere bevilgningene til fylkesmannsembetene samlet og til i ettertid å kunne vurdere hvordan målene ble nådd.

## 1.2 Mål og mandat

### 1.2.1 Mål

Målet med prosjektet har vært å vurdere dagens styring og finansiering av fylkesmannsembetene (prosess for tildeling av oppgaver og ressurser) og anbefale løsninger som gjør styringen mest mulig formåls- og kostnadseffektiv.

### 1.2.2 Mandat

”AAD ønsker vurdert hvordan Storting og regjering kan foreta en overordnet prioritering av fylkesmannens oppgaveportefølje og knytte denne til budsjettressursene. Regjeringen ønsker derfor vurdert finansieringsmodeller som både tar hensyn til fagstatsrådenes resultat- og ressursansvar. Samtidig skal de i størst mulig grad sikre at det enkelte fylkesmannsembete kan sees som en enhet i styringssammenheng. Modellene skal også gi muligheter for fleksibilitet med hensyn til lokal tilpasning, omstilling og omdisponering innenfor embetene.

Statskonsult bes vurdere dagens finansieringsordning ut fra:

- AADs overordnede behov for etatsstyring, samordning og helhet.
- Fagdepartementenes (BFD, SHD, KRD, JD, LD, MD) ressurs- og styringsansvar og –behov.
- Fylkesmannsembetenes muligheter for fleksibilitet, lokal tilpasning og omstilling i den interne styringen.

På grunnlag av denne vurderingen bes Statskonsult om å vurdere ulike finansieringsmodeller, herunder dagens modell, og anbefale modeller som kan sikre at de ovennevnte hensyn ivaretas i størst mulig grad. Forslagene skal være kostnadsnøytrale i forhold til dagens budsjettsituasjon.

---

<sup>1</sup> Begrepene fylkesmann, fylkesmannsembete og embete brukes alle som betegnelse på fylkesmannen som forvaltningsorgan. Fylkesmann er også betegnelsen på embetets øverste sjef.

---

Departementenes fylkesmannsutvalg vil være referansegruppe for arbeidet.

Gjennomgangen skal være slutført innen 14. april 2000.”

### 1.3 Avgrensning og utdyping av problemstillinger

Mandatet innebærer at dagens finansieringsordning og alternative ordninger skal belyses ut fra hvordan de ivaretar tre ulike hensyn. På mange måter kan disse tre hensynene sies å reflektere tre ulike ståsteder i forhold til embetene.

Vi legger til grunn at ”AADs behov for etatsstyring, samordning og helhet” reflekterer regjeringens og Stortingets behov for en helhetlig prioritering av fylkesmannens oppgaver. Vi legger til grunn at det dreier seg om en prioritering både *innen* politikkområder og *mellom* politikkområder. Regjering og Storting skal altså ha en mulighet til å kunne prioritere slik at fylkesmannens samlede virksomhet fremkommer som et resultat av en vurdering av en helhet, ikke bare uttrykt som summen av prioriteringer som det enkelte departement har gjort.

”Fagdepartementenes ressurs- og styringsansvar og -behov” reflekterer det enkelte departements behov for å sikre at oppgavene på egne fagområder ivaretas på en best mulig måte av fylkesmannsembetene. Hvilket styringsbehov det enkelte departement har varierer mht grad av politisering av området og oppgavetyper fylkesmannen er tillagt. Eksempelvis kan styringsbehovet i forhold til lovpålagte oppgaver være mindre enn styringsbehovet av utviklingsoppgaver er.

”Fylkesmannsembetenes muligheter for fleksibilitet, lokal tilpasning og omstilling i den interne styringen” reflekterer det behovet fylkesmannen som virksomhetsleder har for å styre sin egen virksomhet. For embetene dreier det seg om hvilket handlingsrom de er tillagt, både i forhold til egen drift og i forhold til tilpasning til lokale forhold i eget fylke.

Ettersom disse tre hensynene kan synes motstridende, har det vært viktig for oss å komme frem til en beskrivelse av dagens situasjon som best mulig reflekterer problemstillingen sett fra ulike ståsteder. I denne sammenhengen dreier det seg om AAD, fagdepartementene og embetene selv.

Et fjerde ståsted for å vurdere finansieringsmodell kunne være brukerperspektivet. Brukere i denne sammenheng vil være kommuner, næringsliv og enkeltpersoner. Dette perspektivet er ikke berørt i mandatet, og vil derfor ikke bli berørt direkte i prosjektet. Brukerbehov vil imidlertid være et *underliggende* hensyn i forhold til alle de tre hensynene, enten det gjelder helhet, faglig styring eller embetenes fleksibilitet.

I tillegg til å vurdere dagens modell og alternative modeller i forhold til de tre punktene som er omtalt i mandatet, vil vi legge vekt på å benytte prinsipper for god etatsstyring og internstyring som grunnlag for våre vurderinger. Når målet er god styring av embetene (formåls- og kostnadseffektiv), kan det være grunn

---

til legge vekt også på andre dimensjoner i styringen enn selve finansieringsmodellen.

Fylkesmannsembetene forvalter også en rekke tilskuddsordninger på flere ulike budsjettkapitler og –poster (jf. Statskonsult rapport 1999:3 Mengde og mangfold). Tilskuddsordningene finansierer ikke drift av embetene, og er derfor ikke vurdert i sammenheng med finansieringsordningen. Statskonsults rapport peker imidlertid på en rekke forbedringsmuligheter når det gjelder denne tilskuddsforvaltningen.

## 1.4 Metode og datagrunnlag

Hovedtilnærmingen har vært dokumentstudier, bruk av spørreskjema og intervjuer med representanter for:

- fylkesmannens ledelse
- fagavdelingene hos fylkesmannen
- fagdepartementene
- AAD.

Ettersom spørsmålet om finansieringsmodell har vært gjenstand for vurdering også ved tidligere anledninger og er et tema som engasjerer fylkesmennene, har det vært viktig å sikre synspunkter på dagens ordning fra samtlige fylkesmannsembeter. Dette har vært gjort gjennom et kort spørreskjema som er sendt til alle embetene. Samtlige embeter har besvart skjemaet. Spørreskjemaet ble adressert til fylkesmannen, og det har vært opp til hvert enkelt embete å avgjøre hvem som skulle besvare skjemaet. Svarene reflekterer derfor embetsledelsens synspunkter, og antagelig i varierende grad avdelingsledernes synspunkter. Statskonsult har de senere år gjennomført undersøkelser av ulike sider ved fylkesmannens virksomhet. I disse undersøkelsene har Statskonsult hatt nær kontakt med både embetsledelsen og avdelingsledere, og har i den forbindelse også berørt spørsmålet om finansieringsordningen. Statskonsult kjenner således allerede godt til synspunkter fra de fagansvarlige i embetene og har et bredere datagrunnlag enn det som er fremkommet i det som nå utredes.

For å få utdypet en del problemstillinger og få et bredere datagrunnlag har vi valgt å supplere spørreskjemaet med dybdeintervjuer med tre fylkesmannsembeter; Vestfold, Sør-Trøndelag og Oslo & Akershus. I embetene har både fylkesmann/ass. fylkesmann og lederne for fagavdelingene blitt intervjuet. I tillegg har vi intervjuet representanter for de berørte departementene.

Både spørreskjemaet (se vedlegg) og intervjuene har fokusert på finansieringsordningen, men vi har også valgt å vektlegge en del generelle spørsmål knyttet til styring av fylkesmannsembetene. Dette har vært gjort for å sikre at vi ikke fokuserer ensidig på en dimensjon i styringen, nemlig finansieringsordningen, dersom det egentlig er andre elementer som er *mer* sentrale i forhold til å få til en best mulig etatsstyring og intern styring.



---

## 1.5 Organisering av arbeidet

Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) har vært referansegruppe for prosjektet. Foruten AAD består DFU av representanter fra MD, LD, Sosial- og helsedepartementet (SHD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Barne- og familiedepartementet (BFD), Justisdepartementet (JD), Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Direktoratet for sivilt beredskap (DSB).

Referansegruppen har bistått med å kvalitetssikre faktagrunnlaget og kommentere utkast til rapport underveis i prosjektet.

---

## 2 Beskrivelse av dagens styring og finansiering av embetene

### 2.1 Kort om embetenes historikk og oppgaver

Fylkesmannen er et regionalt statlig forvaltningsorgan underlagt flere departementer. Fylkesmannen er administrativt underlagt AAD, men utfører faglige oppgaver for flere departementer og direktorater, samtidig som de har et helhetsansvar for den samlede statlige virksomheten i sine respektive fylker. Fylkesmannens virksomhet er inndelt i 38 resultatområder fordelt på oppgaver for åtte departementer. Foruten AAD, er dette MD, LD, BFD, SHD, JD, KRD og KUF. AAD har ansvaret for utvikling av styringssystemer overfor embetene og samordning i forhold til de øvrige departementene.

Det finnes ett fylkesmannsembete i hvert fylke, med unntak av Oslo og Akershus som har felles fylkesmann. Fylkesmannen har vært et ledd i norsk offentlig forvaltning fra 1685. Frem til 1976 var fylkesmannen den øverste administrative leder og rettslige representant i fylkene – også for fylkeskommunen. I 1976 fikk imidlertid fylkeskommunen sin egen administrasjon atskilt fra den statlige. Styrking av så vel fylkes- og primærkommunenes administrasjon som den øvrige regionale forvaltningen bidro til at fylkesmannens oppgaver etter hvert endret karakter og fikk redusert omfang.

I takt med ovennevnte endringer har fylkesmannens funksjoner og oppgaveportefølje vært gjenstand for diverse utredninger. Embetenes organisasjonsstruktur og arbeidsinnhold er som følge av dette endret i løpet av de siste 20 årene, og fylkesmannens rolle har igjen blitt viktigere. Blant de viktigste omleggingene kan nevnes oppretting av beredskapsavdelinger (1979), miljøvern- og familievakst- og familieavdelinger, kommunalavdelinger (1985), innlemmelsen av den regionale landbruksforvaltningen og dermed opprettelse av landbruksavdelinger fra 1993 og samordnings- og administrasjonsenheter i 1993/94.

I tillegg til å være statens generelle representant i fylkene, kan fylkesmannens mest sentrale funksjoner og arbeidsoppgaver knyttet til disse funksjonene sammenfattes til følgende:

- **Sektormyndighet**

Utøvelse av forvaltningsoppgaver for fagdepartementene og direktoratene utgjør kanskje det viktigste arbeidsområdet for fylkesmannen. Oppgavene er knyttet til iverksetting av regjeringens sektorpolitikk på ulike områder og som regel i forhold til kommunene. I tillegg vil det dreie seg om å løse mer spesifiserte statlige oppgaver. Fylkesmannen er for eksempel leverandør av enkelte offentlige tjenester, slik som separasjons- og skilsmissebevilling, fri rettshjelp og voldsoffererstatning.

---

- **Samordningsmyndighet**

Funksjonen som regjeringens øverste representant i fylkene medfører blant annet at fylkesmannen skal være samordningsorgan mellom sentrale myndigheter på den ene siden og lokale myndigheter og befolkningen på den andre siden. Et sentralt mål for fylkesmannen er å bidra til at den kommunerettede statlige styringen i størst mulig grad er samordnet og konsistent. I den forbindelsen har fylkesmannen et særskilt ansvar for samordning også i forhold til andre regionale statlige virksomheter.

- **Rettsikkerhetsinstans**

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at regjeringens politikk blir gjennomført innenfor fastsatte rammer. Hovedelementene i fylkesmannens rettsikkerhetsrolle overfor befolkningen er å føre tilsyn og å være klageinstans i forhold til særlovgivningen og kommunale enkeltvedtak.

- **Informasjonsknutepunkt**

Fylkesmannen skal være et informasjonsknutepunkt, jamfør plasseringen i forvaltningen mellom sentrale og lokale myndigheter. Det vil si at fylkesmannen skal holde regjeringen orientert om viktige spørsmål i fylket og samtidig formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og regionale statlige organer om nasjonale politiske målsettinger og andre forhold som antas å berøre deres virksomhet.

## **2.2 Styring og finansiering av embetene**

### **2.2.1 Dagens finansieringsmodell**

Bevilgningen til fylkesmannen, herunder midler til drift av embetet og de faglige oppgavene, gis over tre departementers budsjettkapitler. LD (kap. 1102) og MD (kap. 1406) har egne budsjetter til fylkesmannen, sender separate tildelingsbrev og har dermed både den faglige og budsjettmessige styringen med sine ansvarsområder. Bevilgninger fra øvrige departementer er samlet under AADs kap. 1510 og formidles gjennom AADs tildelingsbrev.

MD har tillagt Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn (SFT) budsjettansvar og faglig instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannens miljøvernavdeling. De to direktoratene sender i fellesskap ett tildelingsbrev som grunnlag for fylkesmannens virksomhet på MDs ansvarsområde og er således i praksis fylkesmannens overordnede myndighet på miljøvernområdet. På de øvrige områdene er det fagdepartementene som har etatsstyringsansvaret for embetene, selv om Direktoratet for sivilt beredskap også er tillagt viktige styringsoppgaver overfor embetene på beredskapsområdet.

For budsjettåret 2000 ble det vedtatt følgende driftsbudsjett for embetene:

Kap. 1510:	334,3 mill kr
Kap. 1102:	269,3 mill kr
Kap. 1406:	172,8 mill kr

I tillegg ble det bevilget øremerkede midler til fylkesmannen til ivaretagelse av oppgaver under SHDs ansvarsområde. Eksempelvis ble det bevilget om lag

---

11 mill kr over kap. 673 til oppfølging av tiltak for funksjonshemmede og vel 12 mill kr over kap. 675 til oppfølging av handlingsplan for eldre.

Fylkesmannen forvalter også mange tilskuddsordninger for departementene, og har i den forbindelse belastningsfullmakt på flere ulike kapitler. Dette er imidlertid midler som ikke benyttes til drift av embetene.

### **2.2.2 Budsjettprosess og tildelingsbrev**

Budsjettprosessen for de tre budsjettkapitlene er i hovedsak lagt opp etter samme lest når det gjelder utarbeidelse av budsjettproposisjon, foreløpig tildelingsbrev, tildelingsbrev og rapporteringskrav. Det er imidlertid enkelte forskjeller mellom de tre budsjettkapitlene.

AAD har som overordnet departement hovedansvaret for budsjettprosessen på kap. 1510. Hovedomtalen av fylkesmannsembetene finnes i departementets fagproposisjon. AAD har i den forbindelse ansvaret for å utarbeide budsjettekst og tildelingsbrev som omfatter tverrgående oppgaver og oppgaver for alle 1510-departementene. I praksis utarbeider de ulike departementene utkast til tekster etter en mal som AAD har laget. Det er opprettet en saksbehandlergruppe på tvers av departementene som samarbeider om å utarbeide malen. Dette gjelder både i forhold til budsjetteksten og tildelingsbrevet. Det utarbeides et foreløpig tildelingsbrev som fylkesmennene blir bedt om å gi tilbakemeldinger på. Deretter utarbeides det et endelig tildelingsbrev med angitte rapporteringskrav.

På miljøvernområdet er det dialog mellom fylkesmannsembetene og direktoratene i forhold til foreløpig tildelingsbrev. Dialogen har karakter av å være en form for forhandling med utgangspunkt i pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser. Fra departementets og direktoratenes side legges det mye vekt på denne prosessen for å sikre at det i løpet av året i minst mulig grad skal komme nye oppgaver til embetene.

Landbruksdepartementet sender eget budsjettrundskriv til fylkesmennene med retningslinjer for utforming av budsjettforslag på kap. 1102. Fylkesmennene har frist med å komme med innspill i begynnelsen av mars, og dette benyttes som grunnlag for departementets arbeid med budsjettproposisjonen. Departementet mottar også kommentarer på foreløpig tildelingsbrev, og foretar ev. justeringer.

AADs rolle i forhold til MDs og LDs budsjettprosesser består først og fremst i å koordinere utformingen av fylkesmannsembetenes tverrgående utfordringer, og forestå samlet utsendelse av de tre tildelingsbrevene.

De tre tildelingsbrevene som fylkesmannen mottar har noe ulik oppbygging og ulikt omfang. Tildelingsbrevet på kap. 1510<sup>2</sup> (40 s pluss 14 s vedlegg) inneholder innledningsvis en egen del om tverrgående utfordringer for embetene. I denne omtalen inngår også utfordringer på miljøvern- og landbrukssektoren. Deretter følger en mer detaljert omtale av resultatområder og oppgaver.

---

<sup>2</sup> Samtlige tildelingsbrev vi har vurdert gjelder for budsjettåret 2000.

---

LDs tildelingsbrev (13 s pluss 5 s vedlegg) innledes med en omtale av fordelingen av midler. Det gis også en omtale av hvilke hensyn det er lagt vekt på i tildelingen av midler til hvert enkelt embete (samtlige embeter er omtalt). Dette er fremkommet bl.a. på bakgrunn av innspill på foreløpig tildelingsbrev. Etter en kort beskrivelse av de overordnede målene på området følger en oversikt over oppgaver for fylkesmannen for det gjeldende år. Fokus er på de prioriterte områdene for året, og omtalen omfatter således ikke hele fylkesmannens aktivitet på landbruksområdet. Tildelingsbrevet omtaler også bevilgninger for tilskuddsordninger som fylkesmannen forvalter på andre budsjettkapitler enn 1102.

Tildelingsbrevet fra DN og SFT er det mest omfattende av tildelingsbrevene (45 s pluss 14 s vedlegg). Tildelingsbrevet inneholder en overordnet omtale av strategiske utfordringer og mål, før det angis resultatkrav for de enkelte resultatområdene. Også dette tildelingsbrevet omtaler bevilgningen for de tilskuddsordningene som fylkesmannen forvalter.

Felles for alle tildelingsbrevene er at rapporteringskravene er angitt for det enkelte resultatområde. Som hovedregel skal det rapporteres til departement/direktorat i forbindelse med årsrapporten, men på miljøvernområdet kreves det i tillegg til årsrapport en foreløpig årsrapport fra embetene. I alle tildelingsbrevene stilles det også særskilte krav om rapportering på enkelte resultatområder. Til sammen er fylkesmannen pålagt 117 rapporteringsoppdrag i tildelingsbrevene. I tillegg til dette er det på enkelte områder krav til særskilt rapportering i forbindelse med tilskuddsforvaltningen.

### **2.2.3 Styringsmøter**

AAD avholder kontaktmøter med to embeter hvert år. Kontaktmøtene er embetsstyringsmøter som er felles for alle fagdepartementene. Denne møteformen er midlertidig og skal evalueres neste år, bl.a. i forhold til det totale antall øvrige embetsstyringsmøter fra fagdepartementenes side. I tillegg kommer de fire fylkesmannsmøtene pr. år hvor fylkesmennene og representanter for departementene møtes. Møtene utgjør en arena for formidling av styringssignaler til alle fylkesmennene innenfor de ulike fagsektorene, og for dialog om tilrettelegging og gjennomføring av de oppgaver som delegeres.

Ut over disse møtene har departementene ulik grad av kontakt med og oppfølging av fylkesmannsembetene. LD og MD (ved direktoratene) har en tett styringsdialog med embetene. Disse to departementene praktiserer felles styringsmøter med seks embeter hvert år, inklusiv AADs kontaktmøter. På disse møtene stiller både embetsledelsen og fagledelsen. Fra disse departementenes side gis det uttrykk for at den faglige oppfølgingen av embetene prioriteres, og embetene fremstår på mange måter som en integrert del av departementenes forvaltningsapparat.

Kommunal- og regionaldepartementet har embetsstyringsmøter med om lag fire embeter pr år. Også Direktoratet for sivil beredskap har faste rutiner for sine embetsstyringsmøter. Alle 1510-departementene har dessuten faste fagsamlinger med de fagansvarlige i embetene.

---

## 2.2.4 AADs særskilte rolle i styringen

AADs rolle i styringen av embetene er, i tillegg til å ha ansvaret for den administrative utviklingen i embetene, i hovedsak å ha ansvaret for samordning mellom de ulike eierdepartementene (jf. pkt. 2.2.2). En viktig del av samordningen skjer gjennom kontakten i Departementenes fylkesmannsutvalg, der alle de berørte departementene og direktoratene møter.

AAD har ansvaret for å tilsette fylkesmenn, utarbeide lederkontrakter og ha oppfølgingssamtaler med fylkesmennene. Som nevnt i pkt. 2.2.3 har AAD ansvaret for å arrangere felles kontaktmøter og fylkesmannsmøter.

AAD har ingen myndighet til å overprøve fagdepartementene i forhold til de oppgaver som tillegges embetene eller i forhold til prioritering av oppgaver innenfor eller mellom fagområder. Departementet foretar derfor ingen prioritering mellom fagområder eller ”overstyring” på annen måte av de øvrige departementenes faglige innspill overfor embetene. AAD skal imidlertid tas med på råd ved endringer i fylkesmannsembetenes oppgaveportefølje. Denne rollen skal gjøre det mulig for AAD å forsikre seg om at departementene følger opp nye oppgaver med tilsvarende ressurser, og at de nye oppgavene er i samsvar med fylkesmannens plass og rolle i forvaltningen.

## 2.2.5 Intern styring og organisering

Embetene ledes av fylkesmannen. Assisterende fylkesmann er nestleder ved embetet og fylkesmannens faste stedfortreder. Med utgangspunkt i retningslinjene for organisering av embetene (AAD, 1993) har embetene på avdelingsnivå tradisjonelt vært inndelt i landbruksavdelinger, miljøvern-avdelinger, kommunalavdelinger, sosial- og familieavdelinger og beredskapsavdelinger. I tillegg er embetene forutsatt å ha en administrativ enhet og en samordningsenhet. I omstillingsprogrammet for fylkesmannsembetene (AAD, 1998) ble fylkesmannen gitt fullmakt til å foreta organisasjonsmessige tilpasninger innenfor visse rammer. Ett viktig vilkår var at det fortsatt skal være mulig for departementene å identifisere den avdelingen eller den seksjonen som er ansvarlig for et saksområde.

Fullmakten har de siste årene ført til organisasjonsendringer i flere embeter. Det finnes fortsatt en egen landbruksavdeling og miljøvern-avdeling i hvert embete. For de øvrige oppgavene er det noe ulik organisering. Om lag halvparten av embetene har opprettet eller planlegger oppretting av såkalte felles 1510-avdelinger, mens den andre halvparten fortsatt har separate avdelinger for henholdsvis sosial- og familiesaker, beredskapssaker og kommunalsaker. I tillegg ivaretas administrasjon og samordning av embetene enten i egne avdelinger eller i stab.

Fylkesmannen har begrensede fullmakter til å omdisponere mellom budsjettkapitlene, og også delvis *innenfor* det enkelte politikkområde. Både LD og MD stiller krav om relevans for eget politikkområde dersom det er aktuelt å benytte midler fra kap. 1102 eller 1406 til finansiering av felles faglige eller administrative tiltak.

---

Det er videre slik at det er tre ulike ordninger for hvor driftsutgiftene (husleie, strøm, forbruksmateriell osv) for miljøvernavdelingen belastes. I ti av embetene belastes utgiftene på kap. 1510. For tre embeter belastes kun utgiftene til bygningers drift og lokalleie på kap. 1510, mens det for fem embeter ligger helt og holdent på kap. 1406. Slike ordninger finnes ikke på landbruksavdelingens område. Det medfører at de tre budsjettkapitelene får ulik karakter.

## **2.3 Tidligere utviklingsarbeid – ramme for forståelse**

Fylkesmannsembetene har vært gjenstand for flere endringer i form av nye oppgaver, endret organisering og endret finansiering. De siste årene har det bl.a vært lansert en rekke tiltak under Omstillingsprogrammet for fylkesmannsembetene (AAD, 1998). Vi vil her fokusere på to gjennomganger som er sentrale i forhold til problemstillinger knyttet til styring og finansiering av embetene.

### **2.3.1 Budsjettgjennomgangen av 1995**

I 1994 opprettet det daværende Administrasjonsdepartementet en arbeidsgruppe som skulle foreta en gjennomgang av fylkesmannsembetenes budsjettordning. Bakgrunnen den gang var, på samme måte som for dagens gjennomgang, at budsjettordningen har i seg en del spenninger og problemområder som man mente det var behov for å se nærmere på.<sup>3</sup> Det var et behov for å utvikle en budsjettordning som bedre sikret formåls- og kostnadseffektive løsninger ved embetene.

Arbeidsgruppen var satt sammen av representanter for de berørte fagdepartementene og med et sekretariat fra AAD og embetene. Arbeidsgruppen leverte sin rapport i mars 1995 og den konkluderte bl.a. med følgende:

Ordningen med tre budsjettkapitler videreføres. Innenfor denne trekapittelmodellen ble det foreslått fremmet enkelte tekniske, systemmessige og organisatoriske forslag.

De tekniske forslagene innebar at man skulle flytte enkelte kostnader til et felles kapittel (kap. 1510). De fagrelaterte utgiftene skulle fortsatt være på eget fagkapittel. Når det gjaldt de organisatoriske og systemmessige forslagene, foreslo gruppen at budsjettammer og styringssignaler fra overordnet departement til fylkesmennene i større grad skulle formidles samlet. De mente også at det var forbedringspotensialer i å samordne - i form og tid - de ulike trinnene i budsjettprosessen.

### **2.3.2 Omstillingsprogrammet for fylkesmannsembetene 1998-2000**

Regjeringen besluttet i 1998 at det skulle foretas en helhetlig gjennomgang av fylkesmennenes oppgaveportefølje etter at MD (ved DN/SFT) og LD i 1997 hadde startet opp arbeidet med tanke på omstilling for sine fagområder. Oppgavegjennomgangen var omstillingsprogrammets viktigste tiltak på sentralt

---

<sup>3</sup> Se vedlegg nr. 2

---

nivå for å identifisere effektiviseringstiltak og bidra til å skape et bedre samsvar mellom oppgaver og ressurser i embetene.

De enkelte fagdepartementene hadde ansvaret for å gjennomgå oppgavene på sine respektive områder i samarbeid med representanter fra embetene. AAD ledet den tverrdepartementale koordineringsgruppen for oppgavegjennomgangen. Koordineringsgruppen avga en sluttrapport i januar 1999.

På bakgrunn av gjennomgangen pekte koordineringsgruppen bl.a. på følgende utfordringer i forhold til styringen av fylkesmannsembetene:

- Det bør innføres et forenklet rapporteringssystem fra og med år 2000; rapporteringsmengden fra fylkesmannen til departementene er stor.
- Departementene må foreta klarere prioriteringer i styringsdialogen; det er et problem at departementene øker sin "øremerkede" satsing mens den ordinære driftsrammen kuttes. For stor vekt på lokal tilpasning anses som uheldig ettersom det kan gi utilsiktede ulikheter mellom embetene.
- Embetene må selv være bevisste på de gevinster som kan tas ut ved mer effektiv intern organisering og samarbeid på tvers av avdelinger og embeter.
- Det er behov for en klargjøring av budsjettordningen til fylkesmannen, og siktemålet med en gjennomgang av ordningen må være at de samlede ressursene som stilles til disposisjon for embetene blir benyttet mest mulig effektivt.

Høringsrunden blant fylkesmennene viste en tilslutning til hovedpunktene i rapporten. Samtidig ble det lagt vekt på behovet for å:

- forbedre tildelingsbrevet bl.a. gjennom en sterkere vektlegging av hvilke strategiske utfordringer embetet som helhet står overfor
- styrke AADs samordningsrolle gjennom DFU.

I tillegg til den sentralt initierte oppgavegjennomgangen, ga omstillingsprogrammet et klart ansvar til fylkesmennene for å tilpasse egen organisasjon til tildelte ressurser og krav. De lokale omstillingsprosesser skulle ha som siktemål å identifisere minimum to områder med særlig gevinstpotensiale for oppgaveløsning og ressursutnyttelse i embetet, innenfor gjeldende administrative rammer. Læring på tvers av embetene, og samarbeid mellom embetene om utvikling av gode rutiner for oppgaveløsningen, ble også fremhevet. I forbindelse med tiltak/prosjekter i de lokale omstillingsprosessene har AAD stilt særskilte prosjektmidler til disposisjon for en rekke embeter.

### **2.3.3 Hvordan er utviklingstiltakene blitt fulgt opp?**

Når det gjelder budsjettgjennomgangen er arbeidsgruppens rapport delvis fulgt opp av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Ingen av de tekniske forslagene er fulgt opp mens hovedvekten av de systemmessige forslagene er fulgt opp. Bakgrunnen for at de tekniske løsningene ikke ble fulgt opp var bl.a. AAD var usikre på om dette var en ordning som ville fungere tilfredsstillende.

I etterkant av oppgavegjennomgangen er det iverksatt oppfølging både i forhold til budsjettordningen (jf. herværende rapport), rapporteringsomfanget og økt vekt på tydeliggjøring av de strategiske utfordringene for fylkesmennene i de



---

årlige tildelingsbrevene. I tillegg arbeider departementene med å følge opp forslagene til endringer i oppgaveporteføljen. Endringene som er iverksatt fra og med 2000 fremgår av årets tildelingsbrevet på kap. 1510. I tillegg arbeides det med tiltak som skal gjennomføres på 3-4 års sikt. Endringene vil neppe bli av et slikt omfang at de i vesentlig grad vil bidra til å bedre forholdet mellom oppgaver og ressurser i embetene.

I forbindelse med de lokale omstillingstiltakene pågår det utviklingsprosjekter i embetene som fremover blir viktige når det gjelder å bedre ressursutnyttelsen innad i embetene, og mellom embetene. Ett eksempel på dette er utviklingen av serviceerklæringer og IKT-løsninger, der resultatene fra enkeltembeter skal kunne utnyttes av alle de øvrige embetene.

Men det er trolig i forbindelse med den interne organiseringen av embetene at omstillingsprogrammet hittil har gitt størst utslag. Som nevnt har om lag halvparten av embetene opprettet eller planlegger å opprette såkalte felles 1510-avdelinger. Endringene åpner for en mer fleksibel ressursutnyttelse og bedre mulighet for fylkesmannen til å disponere ressurser til de områdene som har størst behov. Samtidig reiser endringene nye spørsmål, blant annet i forhold til styring, som kan være nyttig å vurdere nærmere i forbindelse med oppfølging av omstillingsprogrammet.

---

## 3 Erfaringer med dagens ordning

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet presenterer vi erfaringer og synspunkter på dagens finansieringsmodell. Fremstillingen er basert på svarene fra spørreskjemaet og intervjuer med departementene og et utvalg av embeter. I tillegg til å presentere erfaringer med dagens finansieringsordning, vil vi også trekke frem synspunkter som gjelder styringen mer generelt. Til slutt i kapitlet vil vi redegjøre for Statskonsults vurderinger av dagens finansieringsordning.

### 3.2 Departementenes synspunkter

Departementenes synspunkter på dagens finansieringsordning følger i hovedsak skillelinjene mellom 1510-departementene og LD og MD. 1510-departementene er kritiske til dagens finansieringsordning fordi den etter deres mening fører til en ubalanse mellom avdelingene i embetene og fordi den hindrer fleksibilitet i den interne styringen. Det blir videre pekt på at det er uheldig at fylkesmannens budsjett behandles i tre ulike stortingskomiteer, og at man på denne måten ikke får en helhetlig vurdering av fylkesmannens oppgaver.

SHD mener at departementets styringsbehov overfor fylkesmennene ivaretas i tilstrekkelig grad, men at dette først og fremst skyldes øremerkingen av midler til embetene på flere av departementets områder.

LD og MD er fornøyde med dagens budsjettordning i den forstand at den etter deres vurdering sikrer god og nødvendig styring innenfor deres fagområder, og godt samsvar mellom oppgaver og ressurser. I tillegg legges det vesentlig vekt på at budsjettansvaret er sentralt for å sikre at fylkesmennene følger opp politikken på områdene. For LD er fylkesmannen en sentral aktør i forbindelse med gjennomføringen av jordbruksavtalen.

Når det gjelder styring mer generelt så er alle departementene enige om at styringen av embetene har hatt en positiv utvikling, bl.a. gjennom større grad av samordning av og gjennom tildelingsbrevene. De tverrgående utfordringene i tildelingsbrevet trekkes frem som et godt eksempel. Flere peker også på at prosessene mellom AAD og de øvrige departementene er blitt bedre, og at etatsstyringen av embetene er blitt mer profesjonell.

Departementene har som nevnt i kapittel 2.2.3 ulik oppfølging av embetene, bl.a. gjennom ulik form og hyppighet i styringsmøter. Både LD og MD gir uttrykk for at en tett og nær kontakt med embetene er viktig og blir høyt prioritert fra departementenes side. 1510-departementene legger større vekt på å holde armlengdes avstand til embetene og legger mindre vekt på å ha kontakt med embetsledelsen. Samtidig har SHD og BFD i fellesskap vurdert å styrke kontakten også med embetsledelsen for å skape større forståelse for deres fagområder. JD uttrykker i hovedsak at det er tilstrekkelig kontakt mellom

---

departementet og embetene i dag, både når det gjelder den sivilrettslige siden og beredskapssiden.

### 3.3 Fylkesmannsembetenes synspunkter

Fylkesmannsembetene har ulike synspunkter på hvordan dagens ordning fungerer. Av de 18 embetene er det imidlertid bare to embeter som mener at dagens modell er tilfredsstillende.

Tabell 1 viser fylkesmennenes syn på hvordan dagens ordning ivaretar hensynene til helhetlig styring, fagdepartementenes styringsbehov og fylkesmannsembetenes behov for fleksibilitet (jf. mandatet).

*Tabell 1: Fylkesmennenes synspunkter på dagens finansieringsmodell*

Hensyn	Ivaretas i stor grad	Ivaretas i tilstrekkelig grad	Ivaretas i liten grad	Ivaretas i svært liten grad
AADs behov for helhetlig styring		2	14	2
Fagdepartementenes styringsansvar og –behov	4	7	7	
Fylkesmannsembetets handlingsrom og fleksibilitet		4	12	2

Som tabell 1 viser så er det få som mener at dagens modell ivaretar behovet for helhetlig styring og embetenes eget handlingsrom i tilstrekkelig grad. Når det gjelder fagdepartementenes styringsansvar og –behov så er det adskillig flere som mener at dagens modell ivaretar dette i tilstrekkelig og endog i stor grad. På dette punktet er det imidlertid enkelte embeter som nyanserer bildet ved å hevde at dagens ordning i stor grad ivaretar LDs og MDs styringsbehov, mens ordningen i liten grad ivaretar 1510-departementenes styringsbehov.

Av svarene fremkommer det at mange mener at dagens ordning gir et svakt grunnlag for helhetsprioritering og medfører mindre effektiv ressursutnyttelse. Når det i utgangspunktet, etter embetenes vurdering, ikke er samsvar mellom pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser, blir de manglende mulighetene for overføringer mellom budsjettkapitlene uheldige. Flere peker også på at dagens ordning medfører at det brukes mye tid på de interne budsjettprosessene og på å få til fellesløsninger lokalt.

Ulikt lønnsnivå og ulike muligheter til kompetanseutvikling avhengig av avdeling nevnes også av flere som uheldig. På den annen side hevdes det fra enkelte ved FMVA og FMLA at problemet snarere er at departementene på 1510-området ikke gir klare nok prioriteringer, slik at de ulike områdene bruker mye tid og ressurser til interne ”kamper” og til å opprettholde aktiviteten på områder som kanskje burde vært nedprioritert.

Samtlige embeter gir videre uttrykk for at det er behov for større grad av samordning i styringen fra departementenes side. Dette gjelder både budsjettprosessen som helhet, budsjettekst, tildelingsbrev og kravene til rapportering. Tabell 2 viser hvordan embetene vurderer behovet for samordning på disse områdene.

*Tabell 2: Fylkesmennenes vurdering av behovet for samordning av styringen på enkelte områder*

<b>Samordning av:</b>	<b>Meget viktig</b>	<b>Viktig</b>	<b>Lite viktig</b>
Budsjettprosessen	13	4	1
Budsjett-teksten	11	5	2
Tildelingsbrev	15	3	
Rapportering	12	5	1

På samme måte er det også et stort flertall av embetene (15 av 18) som mener det er hensiktsmessig i større grad å samordne fylkesmannsembetenes resultat-områder. Mange etterlyser færre resultat-områder, og svært mange peker på at det er u hensiktsmessig å rapportere om administrative oppgaver på alle tre budsjettkapitlene. Enkelte peker også på at det er mulig å samordne resultat-områdene innen miljø og landbruk på en bedre måte. Særlig gjelder dette arealforvaltningen. Andre igjen mener det er for ulikt nivå på dagens resultat-områder.

Selv om hovedtemaet i spørreskjemaet til embetene var selve finansieringsordningen, så vi det som viktig å få synspunkter også på andre sider ved styringen. Eksempelvis vil detaljeringsnivå på styringen, andelen lovpålagte oppgaver, delegering av fullmakter o.l. gi store føringer i forhold til embetenes handlingsrom og mulighet for fleksibilitet. Tabell 3 viser hvordan embetene vurderer disse forholdenes betydning for embetenes fleksibilitet.

*Tabell 3: Fylkesmennenes vurdering av enkelte forhold ved styringen, sett i forhold til betydning for fleksibilitet og handlingsrom for embetene*

	<b>Viktigere enn finansieringsordningen</b>	<b>Like viktig som finansieringsordningen</b>	<b>Mindre viktig enn finansieringsordningen</b>
Delegering av fullmakter	3	12	3
Andel lovpålagte oppgaver	4	9	5
Detaljeringsgrad i styringen	4	10	4
Den totale oppgavemengde	9	6	3
Interne forhold ved embetet, som f.eks. kompetanse og turnover	1	10	6

---

Som vi ser så er dette forhold som embetene opplever i hovedsak er vel så viktige eller viktigere enn selve finansieringsordningen. Særlig gjelder dette den totale oppgavemengde, som halvparten av embetene mener er viktigere for deres eget handlingsrom enn finansieringsordningen som sådan. Dette ser vi som et viktig uttrykk for den frustrasjonen som gjør seg gjeldende med hensyn til forholdet mellom pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser.

Det er også interessant å merke seg at selv om seks embeter mener at interne forhold i embetet er mindre viktig ifht egen fleksibilitet, så er det et stort flertall som mener at dette er forhold som er like viktige for deres fleksibilitet som finansieringsordningen. Ett embete valgte å ikke besvare dette spørsmålet.

Gjennom intervjuene fremkommer det at embetsledelsen og de ulike fagavdelingene i embetet kan ha ulike synspunkter på dagens ordning. Representantene for Landbruksavdelingene og Miljøvern avdelingene er mer fornøyde med dagens budsjettordning enn det embetsledelsen og avdelingslederne knyttet til 1510-departementene er.

Generelt gir embetene, i likhet med departementene, uttrykk for at styringen fra departementenes/direktoratenes side er blitt vesentlig bedre. Tildelingsbrevene har etter deres vurdering hatt en heldig utvikling, og detaljeringsnivået i styringen har generelt blitt mindre. Fagledelsen på miljøvern- og landbruksområdet er gjennomgående fornøyde med egne departementer/direktorater, mens embetsledelsen og øvrige avdelingsledere gir et mer nyansert bilde av styringen fra departementenes/direktoratenes side.

Flere peker på at tildelingsbrevene og rapporteringskravene fremdeles er for omfattende og at departementenes styringskultur er svært ulik. MD (ved direktoratene) og JD nevnes som ytterpunkter i så måte. MD har gjennom direktoratene en detaljert styring av embetene på miljøsektoren. Fordelen ved en tett styring er at det foretas avveininger i forhold til oppgaver og ressurser. Ulempen, mener enkelte, er at det blir for lite handlingsrom for embetene. JD på sin side blir av mange vurdert som å engasjere seg for lite i embetene. Som eksempel på dette ble det nevnt at det ikke ble foretatt endringer i bevilgningen til embetene som følge av endringer i regelverket for ordningen med fri retts-hjelp. Endringen medførte betydelig økt arbeidsmengde for flere embeter uten at det ble tilført ressurser for å løse oppgaven.

### **3.4 Statskonsults vurderinger**

Styringen av fylkesmannsembetene har gjennomgått betydelige forbedringer de siste årene. På bakgrunn av synspunktene som er fremkommet gjennom spørreskjema og intervjuer og en gjennomgang av styringsdokumentene som gjelder fylkesmannsembetene, er det etter Statskonsults vurdering likevel grunn til å peke på flere svakheter ved dagens styring.

#### **Finansieringsordningen**

Etter vår vurdering er dagens finansieringsordning lite balansert, i den forstand at to departementer har egne budsjetter for fylkesmannen, mens de øvrige har

---

ett felles kapittel. Det er historiske årsaker til denne delingen, men det bør ikke være ensbetydende med at ordningen bør opprettholdes.

Problemene med dagens ordning kommer til syne gjennom at det ikke er knyttet ressurser til alle de oppgavene fylkesmannen skal utføre innenfor kap. 1510. På samme måte kan den økende graden av øremerking av midler til embetene (fra SHD) ses som et symptom på at ordningen ikke fungerer. Departementet har ikke "tillit" til at ressursene på kap. 1510 vil strekke til for å utføre viktige oppgaver på deres ansvarsområde, og ser seg derfor nødt til å øremerke midler.

Det som har aktualisert de uheldige sidene ved dagens ordning er de manglende ressursene på kap. 1510. Når kutt i budsjettene ikke følges av klare prioriteringer fra departementenes side eller fullmakt til fylkesmannen til å foreta slike prioriteringer, blir situasjonen vanskelig for embetene. Mulighetene for omprioriteringer innefor kap. 1510 er liten, særlig fordi oppgavene på dette området i stor grad er lovpålagte.

Fylkesmannens budsjett behandles i dag i tre ulike stortingskomiteer. I tillegg kommer de øremerkede midlene fra SHD som behandles i sosialkomiteen. Etter Statskonsults vurdering er det uheldig at oppgavene og budsjettene på to av fylkesmannens områder (landbruk og miljø) blir behandlet i respektive fagkomiteer, mens oppgavene på kap. 1510 blir behandlet i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen. Oppgavene som fylkesmannen utfører for JD, SHD, KRD og KUF blir altså ikke (direkte) behandlet i de respektive fagkomiteer.

Fylkesmannen har i dag begrensede fullmakter til å omdisponere mellom budsjettkapitlene. Sett fra MDs og LDs ståsted er det forståelig at de legger vekt på at de ressursene som Stortinget har vedtatt skal gå til deres fagområder, faktisk blir brukt til disse formålene. Etter Statskonsults vurdering gir imidlertid dagens ordning (med begrensede fullmakter) få insentiver til effektiv ressursutnyttelse på tvers av fagområdene. Når mange embeter likevel får til et rimelig handlingsrom, kan det synes som om det er mer på tross av enn på grunn av finansieringsordningen.

### **Styring generelt**

Utformingen av finansieringsordningen er ikke det eneste som gir føringer i forhold til en god styring av og i embetene. På bakgrunn av svarene på spørreskjemaene og samtalene med departementer og embeter, utkrystalliserer det seg en rekke forbedringsområder.

Departementenes engasjement i fylkesmannsembetene fremstår som svært ulikt. Slik situasjonen er i dag er det sterk styring fra miljø- og landbrukssiden, mens det er betydelig svakere styring fra 1510-departementene. Etersom disse departementene (unntatt AAD) ikke har ansvaret for å fremskaffe ressurser til fylkesmannsembetene, kan det være medvirkende til et noe lavere engasjement for embetene som sådan.

Miljøsidene og landbrukssidene styrer embetene tettere enn de øvrige departementene, og gir dermed klarere føringer i forhold til prioritering av oppgaver. Dette er positivt med tanke på en balanseringen av forholdet mellom pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser. Både LD og MD (v/direktoratene) har gode

---

prosesser med embetene i forbindelse med utarbeidelsen av tildelingsbrevet. 1510-departementene på sin side har ingen reell dialog med embetene i forbindelse med utarbeidelse av tildelingsbrevet. På dette området har disse departementene mye å lære av landbruks- og miljøsidene.

Ulikhetene i styringsfilosofi mellom departementene viser seg også i selve utformingen av tildelingsbrevene. Detaljeringsnivået i brevene er ulikt, med brevet fra DN og SFT som det mest detaljerte. Dette kan delvis forklares med miljøområdets egenart, men det er også grunn til å peke på at styring fra direktorat i stedet for departement kan innebære en mer faglig og detaljert styring.

Etter Statskonsults vurdering er tildelingsbrevene til fylkesmannen totalt sett for omfattende (til sammen 98 s pluss 33 s vedlegg).<sup>4</sup> Selv om fylkesmannens oppgaveportefølje er stor og mangfoldig, medfører et omfattende styringsdokument at de overordnede prioriteringer blir mindre synlige. Når det gjelder omfanget av rapporteringskravene vil vi i denne sammenheng nøye oss med å påpeke at det ser ut til å være betydelige muligheter for forenkling. Ettersom det pågår et prosjekt relatert til rapporteringsomfanget regner vi med at dette er problemstillinger som blir ivaretatt der.

Vi vil videre peke på flere muligheter til forbedringer i forhold til delegering av fullmakter til embetene. Dette gjelder f.eks. embetenes frihet til å organisere sin virksomhet. De bindingene som i dag finnes gjennom en fastsatt organisering i egne miljøvern- og landbruksavdelinger kan ses som uheldige i forhold til fleksibilitet og handlingsrom for fylkesmannen som virksomhetsleder.

Når det gjelder AADs rolle i styringen av embetene er det klart at dette er en rolle som krever balansekunst. Departementet er administrativt overordnet fylkesmannsembetene, men har ikke fullmakter i forhold til å foreta helhetlige prioriteringer mellom oppgaveområdene. Etter vår vurdering er det riktig at fagdepartementene har et stort ansvar i styringen av embetene, men det synes likevel som om det er rom for at AAD tar en noe sterkere rolle i samordningen av departementene i forhold til embetene.

### **Oppsummering**

Oppsummeringsvis vil vi si at dagens ordning er lite egnet til å ivareta behovet for en helhetlig styring av fylkesmannsembetene. Dette viser seg ved at det er forskjeller i prosessene omkring fordeling av oppgaver og ressurser mellom de ulike budsjettkapitlene. Slik sett fremstår fylkesmannens oppgaver som til dels sterkt sektorisererte.

Fagdepartementenes ressurs- og styringsansvar synes godt ivaretatt for LDs og MDs del, mens det ikke fungerer optimalt for de øvrige departementene. Dette skyldes delvis finansieringsmodellen, men det har også sammenheng med måten departementene ivaretar sitt etatsstyringsansvar på.

Når det gjelder fylkesmannsembetenes muligheter for fleksibilitet og lokal tilpasning i den interne styringen, er dette på langt nær tilfredsstillende ivaretatt i dagens modell. Samtidig er det viktig å peke på at dette ikke bare skyldes

---

<sup>4</sup> Til sammenligning får länsstyrelsene i Sverige et tildelingsbrev på totalt 35 sider.

---

finansieringsmodellen, men også grad av delegering av fullmakter til embedene og lokal styringskultur. Spørsmålet om embedenes fleksibilitet og handlingsrom er imidlertid også et spørsmål om hva slags rolle fylkesmannen faktisk skal ha. Skal fylkesmannsambetet først og fremst være sektoretat og fylkesmennene være "gallionsfigurer" som representerer en rekke separate sektorer, eller skal fylkesmannen være samordningsmyndighet og en virksomhetsleder som har myndighet til å foreta selvstendige prioriteringer i forhold til virksomhetens ressursbruk? Dette spørsmålet vil bli nærmere drøftet i forbindelse med vurderingen av alternative modeller.



---

## 4 Drøfting av alternative finansieringsmodeller

### 4.1 Innledning

Vi vil i dette kapitlet gi en presentasjon og drøfting av alternative finansieringsmodeller. Modellene vil bli drøftet i lys av de hensynene som er gitt i mandatet. Vi vil deretter kort presentere aktørenes synspunkter på alternative finansieringsmodeller før vi gir Statskonsults vurderinger og anbefalinger. Først i dette kapitlet vil vi imidlertid presentere prinsipper for vurdering av finansieringsmodell og noen mer generelle vurderinger av finansieringsmodellens betydning.

### 4.2 Prinsipper for vurdering av finansieringsmodell

Valg av finansieringsmodell dreier seg om å vurdere modellalternativer som best mulig ivaretar fylkesmannsembetenes ulike funksjoner. Embetene er sektormyndighet, samordningsmyndighet, rettsikkerhetsinstans og informasjonsknutepunkt (jf. kapittel 2). Fylkesmannsembetenes oppgaver spenner over mange fag og ulike funksjoner, noe som gjør embetene unike i norsk forvaltning.

Når fylkesmannen er tillagt samordningsmyndighet i forhold til statlige tiltak overfor kommunesektoren, innebærer det et visst brudd med den tradisjonelle konstitusjonelle tenkningen. Samordningsfunksjonen innebærer at staten ønsker at ulike områder skal ses i sammenheng, selv om innholdet i samordningsfunksjonen ikke er klart definert.<sup>5</sup> Det er imidlertid enkelte spenninger eller motsetninger mellom funksjonen som samordningsmyndighet på den ene siden og funksjonen som sektormyndighet på den andre. Finansieringsmodellen for fylkesmannsembetene må ses i lys av departementenes behov for at fylkesmannen ivaretar alle funksjonene. Samtidig vil ulike finansieringsmodeller ha ulike muligheter til å ivareta de ulike funksjonene. På denne bakgrunn blir valg av modell et spørsmål om å velge noe som skal tilgodese funksjoner og hensyn som vanskelig kan forenes eller som innbyrdes er i konflikt. Valg av modell vil derfor også innebære å ta standpunkt til hvilken vekt som skal tillegges de ulike funksjonene som sektormyndighet, samordningsmyndighet, rettsikkerhetsinstans og informasjonsknutepunkt.

I en diskusjon om mulige finansieringsmodeller kan det naturlige i utgangspunktet være å legge til grunn prinsippet om at ansvar for en oppgave/virksomhet innebærer ansvar for å finansiere oppgaven/virksomheten. Eller sagt på en annen måte: Fagansvar innebærer direkte budsjettansvar i betydningen ansvar for et budsjettkapittel (eller en post), noe som tydelig viser hvem som har ansvar for å sørge for de finansielle ressurser til oppgaveløsningen.

---

<sup>5</sup> Se Statskonsult rapport 1999:21 Styrte selvstyre

---

I den utstrekning det er flere departementer som har fagansvar for ulike deler av en virksomhet, vil også utgangspunktet være det samme, nemlig at departementene stilles likt, slik at hvert departement har hvert sitt kapittel som finansierer de respektive fagområder. I slike tilfeller påpeker for øvrig økonomiregelverket (funksjonelle krav) at departementene skal samordne utformingen av tildelingsbrev, og at det departement som har det overordnede administrative ansvar, har ansvar for at samordning skjer.

Når flere departementer finansierer den samme virksomhet kan det imidlertid av forskjellige praktiske grunner (f.eks. budsjett-tekniske, administrative, m.m.) være enklere og mer rasjonelt å tenke seg at ett kapittel inneholder alle midlene til virksomheten, selv om det er delt faglig ansvar.

På bakgrunn av ovenstående ser vi for oss følgende to ytterpunkter når det gjelder endring av struktur, i forhold til valg av finansieringsmodell:

- Ett budsjettkapittel
- Like mange kapitler som departementer.

En mellomvariant vil være at antall kapitler er færre enn antall departementer, altså slik vi i dag har for fylkesmannen. Endringer av prosess eller prosedyrer vil imidlertid kunne innebære en rekke ulike modeller med utgangspunkt i disse strukturelle ytterpunktene.

Med utgangspunkt i dette ser vi for oss at det i praksis er tre hovedmodeller. Vi har valgt å kalle disse modellene for:

- Dagens modell med tre budsjettkapitler.
- Ett budsjettkapittel med AAD som ansvarlig.
- Separate budsjettkapitler, dvs. hvert departement sitt kapittel.

Innholdet i disse beskrives og drøftes nærmere med bl.a. ansvarsforhold, forutsetninger for prosedyrer og samhandling mellom departementer og i forhold til fylkesmannen. Statskonsult vil understreke at beskrivelser og drøftinger i utgangspunktet baseres på de antatt viktigste særtrekkene ved modellene.

Jf. mandatet (se kapittel 1) vil vi vurdere modellene ut fra hvordan de ivaretar følgende hensyn:

- AADs overordnede behov for etatsstyring, samordning og helhet.
- Fagdepartementenes styringsansvar og –behov.
- Fylkesmannsembetenes muligheter for fleksibilitet, lokal tilpasning og omstilling i den interne styringen.

Statskonsult drøfter modellene ut fra hvert av disse hensynene enkeltvis og uten å vurdere dem i sammenheng eller om de bør tillegges samme vekt eller ikke, og viser til vår tolkning av mandatet i avsnitt 1.3. I tillegg vil det konstitusjonelle ansvaret i de ulike modellene bli drøftet.

---

## 4.3 Om modellens betydning

En finansieringsmodell for en virksomhet er et av de viktigste styringsverktøylene for departement og Storting. Modellen må følgelig utformes på en måte som gir best mulig grunnlag for effektiv styring i forhold til de aktuelle mål og hensyn.

En finansieringsmodell for en virksomhet som et departement har ansvar for, kan karakteriseres ved :

1. den *strukturelle* oppbygning, dvs.:
  - antall kapitler og poster
  - hva kapittel/post omfatter av oppgaver (hvis flere departementer har ansvar, må dette angis).
2. de *prosedyrer* som beskriver prosesser og innhold i forbindelse med:
  - ansvarlig departements arbeid med eget budsjett og i forhold til regjeringen, eventuelt også andre departementer
  - behandling i Stortinget (komite)
  - tildelingsbrev
  - rapportering om resultater, virkemiddelbruk regnskap m.m.

Det er mange forskjellige måter å kombinere strukturer og prosedyrer, noe som i teorien gir mulighet for å velge blant mange ulike modeller. I praksis er det slik at noen kombinasjoner er mer logiske eller hensiktsmessige enn andre. Valg av modell, avhenger av de egenskaper som fremmer de mål og hensyn som er viktige for det aktuelle fagområde.

I noen tilfeller kan et departements ansvar, ønsker og behov ivaretas av flere strukturelt forskjellige modeller, fordi prosesser og prosedyrer kan utformes slik at de samlet sett ivaretar styringsbehovene. Spesielt vil mangler eller svakheter i struktur måtte kompenseres med egnede prosedyrer.

En modell bør ha egenskaper som gjør at den tåler ytre påvirkninger som kan oppstå fra tid til annen. Det kan f.eks. være vesentlige endringer i form av kutt i budsjetttrammer eller utvidelser av oppgaver. Denne type endringer skjer erfaringsmessig med visse mellomrom på bakgrunn av vedtak i regjeringen eller Stortinget. Sannsynligheten for dette kan være større for fylkesmanns-embedet enn mange andre virksomheter, p.g.a. mange og ulike oppgaver og mange involverte departementer.

Personlige egenskaper som evne og vilje til å styre hos de ansvarlige i departement og virksomhet, er også viktige faktorer for styringen i seg selv og for hvor egnet en finansieringsmodell fremstår. Denne menneskelige faktoren i systemet må således være et element som tas i betraktning når finansieringsmodell vurderes og besluttes. Dette betyr f.eks. at man bør velge en modell som er mest mulig robust i forhold til de ulike aktørers mer personlige egenskaper. Man må snarere legge vekt på å finne modeller som i seg selv ansporer til mest mulig målrettet og effektiv adferd hos de ansvarlige.

---

Når ansvar for et fagområde uttrykkes som et ansvar for et kapittel eller en post i budsjettet, innebærer dette en klar synliggjøring av hvor ansvar ligger, og gir samtidig et sterkt styringsmotiv gjennom ansvar for bruken av budsjettmidlene, aktuelle virkemidler og ressursene til oppgaveløsningen. Har man ansvar for deler av et område eller en virksomhet og ikke direkte for et kapittel eller en post, så kan styringsmotivet være svakere, men det behøver ikke være slik. Selv om styringsønsket i et slikt tilfelle skulle være sterkt, vil styringsgrunnlaget være svakere, fordi man ikke har samme mulighet til direkte kontroll eller innflytelse i de prosessene som bestemmer bevilgningers størrelse og bruk.

Enhver finansieringsmodell som innebærer en eller annen form for involvering fra flere departementer, vil kreve stor grad av samordning og samhandling mellom disse departementene og i forhold til underliggende virksomhet (f.eks. fylkesmannsembeter). Et av departementene vil ha en rolle som koordinator både budsjettmessig og faglig. Selv om ett departement har en slik sentral rolle og er hovedansvarlig for budsjettet, fritar ikke dette de andre departementene for ansvar for at deres oppgaver får sin forholdsmessige del av ressursene, eller at det er samsvar mellom oppgavene, mål og ressurser. Dette innebærer at disse departementene må finne arbeidsmåter, som aktivt sørger for den nødvendige styring og kontroll med ressursinnsats og faglige resultater.

## 4.4 Presentasjon og drøfting av modellene

### 4.4.1 Dagens modell

#### Presentasjon

Dagens modell er beskrevet og vurdert i kapittel 3. I denne sammenheng forutsetter vi at det foretas enkelte endringer i dagens modell. Hovedstrukturen beholdes, men det gjøres enkelte endringer vedrørende *prosedyrene*. Vi vil her peke på disse endringene.

Det vil naturligvis dreie seg om forbedringer i betydningen ”gjøre bedre det man allerede gjør”, f.eks. i forbindelse med arbeidsmetoder, samhandling/samarbeid/arbeidsdeling, koordinering, budsjetteknisk underlagsmateriale. Dessuten kan det være tale om mer handlekraft og profilering av området fra ledelsen (på de ulike nivåer). Alt dette har vi tidligere pekt på og mange har vært inne på dette i spørreskjemaer og intervjuer. I tillegg vil vi foreslå ”å introdusere noe helt nytt” i dagens ordning.<sup>6</sup> Det nye i denne sammenheng er at det gjøres en synlig kobling mellom de oppgavene hvert departement tillegger fylkesmannsembetene og tilgjengelige ressurser også på 1510-området.

Dette innebærer at fylkesmannen, i tillegg til å rapportere på oppnådde resultater, må rapportere på ressursbruk på de ulike fagområdene. Rapporteringen presenteres i budsjettproposisjonen og danner utgangspunkt for

---

<sup>6</sup> Nå vil det lett kunne være uklart eller uenighet om en forbedring må oppfattes som en forbedring innenfor modellen eller om endringen er slik at den snarere må oppfattes å medføre en annen og ny modell. Denne mulige teoretiske sonderingen mellom endringer nevnes her først og fremst for å illustrere spennvidden i endringer som kan være fra relativt små og enkle til mer gjennomgripende.

---

en prioritering i forhold til neste års budsjett. Ansvar for å synliggjøre forholdet mellom oppgaver og ressurser/kostnader må tilligge alle 1510-departementene med AAD som ansvarlig for å samordne dette.

### **Drøfting**

Gjennom et tydeligere samsvar mellom oppgaver og ressurser på 1510-området blir det som foregår på dette området mer sammenlignbart med landbruk og miljøvern. Dette vil gjøre det lettere for regjering og Storting å vurdere alle politikkområdene i forhold til hverandre, og derigjennom se mulige konsekvenser av prioriteringer. Dette forutsetter at budsjett dokumenter utformes med dette for øye. Helheten blir således bedre eller mer fullstendig, men det vil fortsatt være en ubalanse eller ulikhet mellom departementene (to har hvert sitt kapittel, mens 6 har ett felles). Fylkesmannens budsjett vil dermed fremdeles bli behandlet i tre stortingskomiteer.

For de faglige hensyn innebærer denne modellen en uendret situasjon for LD og MD. Gjennom et tydeligere forhold mellom oppgaver og ressurser vil 1510-departementene få et sterkere insentiv til prioritering i sin alminnelighet og til å rydde opp i dagens uklare ressursituasjon. Dette må antas å gi grunnlag for bedre ressursutnyttelse enn i dag.

Det er tvilsomt om denne endringen på 1510-området får direkte og vesentlig betydning for fylkesmannen. I utgangspunktet synes situasjonen uendret. Flexibiliteten for fylkesmannen er først og fremst avhengig av hvilke fullmakter embetet får til lokal tilpasning. Dersom tydeliggjøringen medfører at det over tid skjer mer bevisste og klare endringer i oppgaveprioriteringer hos departementene, kan det likevel tenkes at dette også etter hvert vil gi et bedre grunnlag for et større handlingsrom for fylkesmannen. Det vil også kunne skapes et bedre grunnlag for fordeling mellom fylkene.

Det konstitusjonelle ansvaret vil være uendret med en slik modell. I dag er det et klar konstitusjonelt ansvar på LDs og MDs områder. Her er det en entydig sammenheng mellom ansvar, oppgaver og bevilgning. På 1510-området vil også ansvarsforholdene forbli uendret. Statskonsult vil påpeke at alle departementene på dette området har konstitusjonelt ansvar for de oppgaver som følger av de lover eller forskrifter departementene forvalter. At ressursene til oppgavene gis ved bevilgning over budsjettet til AAD, og at AAD derfor har et direkte budsjettansvar, kan etter Statskonsults oppfatning likevel ikke fritta de andre departementene for slikt ansvar. Selv om det i en konkret sak i det alt vesentlige dreier seg om ressurser/utgiftsrammer, antar Statskonsult for sin del at fagstatsråden uansett vil bli trukket inn i spørsmålet om hvem som er konstitusjonelt ansvarlig. Den statsråden som kan sies å stå nærmest de aktuelle problemstillinger, vil i utgangspunktet være ansvarlig. Hvis denne forståelsen er riktig, betyr det at innholdet i den konkrete saken vil være avgjørende.

#### **4.4.2 Ett felles budsjettkapittel**

##### **Presentasjon**

Modellens strukturelle hoved trekk er: Ett departement (AAD) har ansvar for ett kapittel på statsbudsjettet som omfatter hele fylkesmannsembetet, slik at dette departementet har budsjettansvar for fylkesmannens virksomhet. Det forutsettes

---

at dette departementet er det som fylkesmannen er administrativt underlagt. Forslaget til bevilgning behandles i Stortinget av den komiteen som saken fra vedkommende departement hører til. Dette departement har også naturlig rollen som koordinator.

De andre departementene blir ansvarlige for det faglige og for å sikre ressurser til sitt område innenfor de ordinære budsjettprosedyrer. Disse departementene gir også bidrag til budsjett-tekst og tildelingsbrev på sine respektive fagområder. Departementene må bli enige om prioriteringer av oppgaver og ressursbruk og om, og i tilfelle i hvilken grad, dette uttrykkelig skal fremgå i budsjettekst og tildelingsbrev. Fylkesmannen rapporterer hele sin virksomhet til AAD, med kopi til de andre departementene. Det vil fortsatt være nødvendig med ulike former for styrings-, koordinerings- og fagmøter både mellom departementer og med fylkesmannen etter de linjer man har i dag.

Eksempler på denne formen for finansieringsordning finner vi for Statens næringsmiddeltilsyn, Oljedirektoratet, Produkt- og Elektrisitetstilsynet og Utlendingsdirektoratet. Alle disse virksomhetene er faglig underlagt to eller tre departementer, men finansieres over ett felles budsjettkapittel.

Både statsamtene i Danmark og länsstyrelsene i Sverige har en slik finansieringsmodell. De danske statsamtene er organisatorisk og budsjettmessig underlagt Indenrigsministeriet men utfører oppgaver for flere andre departementer, i hovedsak Justitsministeriet og Socialministeriet.

Länsstyrelsene i Sverige er organisatorisk og budsjettmessig underlagt Finansdepartementet, men utfører oppgaver for flere departementer. Det fremmes et felles budsjettforslag for Riksdagen, og det sendes et felles tildelingsbrev til länsstyrelsen. Tildelingsbrevet inneholder ikke ressursanslag på de ulike politikkområdene, og länsstyrelsen står fritt til å bruke bevilgningen i henhold de mål og oppgaver som er gitt i tildelingsbrevet. I tillegg til fellesbevilgningen gis det enkelte øremerkede midler for særskilte oppgaver. Så vidt vi har brakt på det rene er dette øremerking fra andre virksomheter enn de som er "eiere" av länsstyrelsene. Ved enkelte nye oppgaver gis det særskilt bevilgning. Gjennom den årlige rapporteringen (til Finansdepartementet) gjør länsstyrelsene rede for ressursbruken (penger og årsverk) på de ulike fagområdene. På denne bakgrunn foretas det ev. reaksjoner overfor styrelsene.

### **Drøfting**

Modellen med et felles budsjettkapittel likestiller i utgangspunktet fagdepartementene og den bidrar til å se helhet, både for departementene og for fylkesmannen. Modellen kan gi en mer samordnet budsjettprosess og Stortinget vil få en samlet presentasjon av fylkesmannsembetenes oppgaver, og på det grunnlag kunne foreta en mer helhetlig vurdering og prioritering av oppgavene.

Ivaretagelsen av departementenes fagansvar knyttes til en bevilgning for all virksomhet hos fylkesmannen. Dette må innebære at det gis klare prioriteringer på de ulike fagområdene som er i samsvar med de tilgjengelige ressurser, eller at fylkesmannen i større grad gis fullmakter til å foreta prioriteringer lokalt. Forutsatt at et system for dette etableres og funksjonerer, så vil det gi tilfreds-

---

stillende faglig styring. At alle departementene er i samme situasjon, kan virke positivt for gjennomførbarheten.

Samtidig ser vi at ett felles budsjett vil kunne medføre en svekkelse av den direkte etatsstyringen av embetene som MD og LD har i dag, og som disse departementene ser som vesentlig. En slik modell kan også fremstå som lite hensiktsmessig sett i forhold til en helhetlig *faglig* vurdering av politikk-områdene, dvs i forhold til å se fylkesmannens oppgaver i sammenheng med departementets øvrige oppgaver på området. Modellen innebærer at fylkesmannens budsjett behandles i én stortingskomité, mens departementenes fagproposisjoner behandles i andre stortingskomiteer. Dette vil kunne medføre at en fagkomité fatter vedtak som berører fylkesmannsembetenes *oppgaver*, samtidig som en annen stortingskomité behandler embetenes *økonomi*, f.eks. reduksjoner i bevilgningen.

Ett felles budsjettkapittel vil innebære at AADs samordnende rolle må vektlegges enda sterkere enn i dag. Modellen krever også at det arbeides for å synliggjøre oppgaver og ressurser på de ulike politikkområdene på en langt bedre måte enn det som er gjort i dag. Et viktig poeng i den sammenheng vil være hvordan det konstitusjonelle ansvaret skal ivaretas når embetene finansieres over ett felles kapittel. Dette er imidlertid tilfellet også i dag for 1510-departementene. Departementet blir konstitusjonelt ansvarlig for *bevilgningen*, (diskusjonen her må bli den samme som for 1510 i dag, ref. drøftingen av forrige modell).

Fleksibiliteten hos fylkesmannen må antas å bli bedre, men er betinget av at det gis tilstrekkelige fullmakter. Denne modellen har ingen direkte kobling mellom på den ene side bevilgningene fra LD og MD og på den annen side to bestemte avdelinger hos fylkesmannen. Dette vil i utgangspunktet bidra til noe større fleksibilitet. Finansiering av administrasjon og andre fellesutgifter blir enklere. Embetene vil i større grad kunne fremstå som én virksomhet, og det vil antagelig være effektiviserende på den interne budsjettprosessen og regnskapsføringen i embetene.

En mulig svakhet ved en slik modell kan være at noen departementer etter hvert vil se seg tjent med en økning i øremerkingen av midler til embetene. Den praksisen som særlig SHD har lagt seg på, vil med ett felles budsjett kunne gripe om seg også til flere departementer. Dersom alle departementene velger å øremerke midler til utføring av enkelte oppgaver, kan den fleksibiliteten som er vunnet ved å ha ett budsjettkapittel snart være minimalisert.

Fylkesmannen ivaretar oppgaver av ulik karakter. Hovedtyngden av oppgavene på dagens 1510-område er lovpålagte oppgaver og oppgaver knyttet til rettssikkerhet for befolkningen. På landbruks- og miljøvernområdet er det færre oppgaver knyttet til rettssikkerhet for den enkelte innbygger som sådan, derimot en større andel oppgaver som kan karakteriseres som "utviklingsoppgaver". Dette betyr at det er større handlingsrom innenfor disse to områdene, men det betyr også at disse områdene vil kunne være mer utsatt for kutt i en situasjon med knappe ressurser og mange lovpålagte oppgaver.

---

### 4.4.3 Separate budsjettkapitler

#### Presentasjon

Modellens strukturelle hoved trekk er: Hvert departement har på sitt fagområde ansvar for et kapittel på statsbudsjettet som omfatter alle ressursene til fylkesmannens virksomhet på vedkommende område. Modellen består således av i alt (minst) 8 kapitler, og stiller departementene likt. Hvert departement er konstitusjonelt ansvarlig for sin bevilgning som i Stortinget (pr. i dag) behandles av i alt 8 komiteer. Modellen innebærer at dagens kap.1510 splittes opp på de respektive departementene. Gitt at modellen skal være kostnadsnøytral i forhold til dagens modell, så vil dette forutsette at departementene kommer til enighet om hvordan dagens samlede budsjetttramme skal fordeles. Etter det vi erfarer er det ulike syn på hvilke midler departementene har lagt inn på 1510 på ulike tidspunkt. Derfor er det antagelig lite hensiktsmessig å forsøke å beregne inngangsverdien på de ulike departementsområdene. Fordelingen av budsjetttrammen kan derimot foretas på bakgrunn av innrapporterte data fra embetene som viser ressursbruk (på kap. 1510) for et år fordelt på de ulike fagområdene.

Utgiftene til administrasjon og fellestiltak kan finansieres gjennom en bevilgning fra AAD til enkelte faste administrative utgifter (en slags grunnbevilgning) og en viss prosentandel (overhead) av de ulike departementenes fagkapitler som således vil reflektere eventuelle endringer i aktivitetsnivå.

I AADs budsjettproposisjon gis det en samlet fremstilling av hovedtrekkene i fylkesmannens virksomhet og det samlede forslag til bevilgning. AAD er koordinerende instans, fordi fylkesmannen i dag er administrativt underlagt dette departementet. Det er imidlertid mulig at fylkesmannen kan være administrativt underlagt et annet departement. Det sendes ett tildelingsbrev på vegne av alle departementene, der den enkelte ivaretar sin fagdel. Fylkesmannen rapporterer enten samlet til AAD med kopi til de andre departementene, eller direkte til fagdepartementene. Det vil fortsatt være nødvendig med ulike former for styrings-, koordinerings- og fagmøter både mellom departementer og med fylkesmannen etter de linjer man har i dag.

Eksempler på statlige virksomheter som finansieres over separate budsjettkapitler er Norges forskningsråd (NFR) og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). NFR finansieres av bortimot samtlige departementer, men er administrativt underlagt KUF som også finansierer NFRs administrasjon. SND er administrativt underlagt Nærings- og handelsdepartementet (NHD) men utfører oppgaver for, og finansieres av, i alt fire departementer. Felles for begge disse virksomhetene er imidlertid at det er ett departement som har ansvaret for drift av virksomheten, mens de øvrige departementene finansierer eksterne tiltak. Dette kan på mange måter sammenlignes med de tilskuddsordningene fylkesmannen forvalter.

#### Drøfting

Konsekvensene for hensynet til helhet er usikkert ved valg av denne modellen. På den ene side blir oppgaver, ressurser og prioriteringer samlet sett tydeligere enn i dag, noe som kan gi bedre grunnlag for helhetsvurderinger. På den annen side kan en utpreget oppdeling føre til at enhver er seg selv nok. AADs rolle som samordner må antas å bli vanskelig, med mindre det at alle departementene



---

stilles likt, gjør at samordningsprosesser går lettere. Hensynet til fylkesmannens behov for en viss fleksibilitet, forutsettes da å anspore departementene til å bli enige. Antall parter i samordningsdiskusjoner kan derimot i seg selv undergrave hensynet til helhet.

Fagansvaret ivaretas på en svært god måte i en slik modell, og antas å medføre en klar forbedring sammenlignet med i dag. For LD og MD blir situasjonen den samme som nå. For 1510-departementene vil separate budsjettkapitler bidra til at det må foretas en klar prioritering av oppgaver innenfor eget politikkområde, og departementet må selv sørge direkte for å skaffe midler til gjennomføringen. Fylkesmannens oppgaver vil antagelig i større grad bli sett i sammenheng med departementets øvrige oppgaver. Det konstitusjonelle ansvaret for fylkesmannens oppgaveløsning vil være klart i en slik modell.

I utgangspunktet kan det synes som om hensynet til fylkesmannens fleksibilitet ikke ivaretas særlig godt. Dette vil imidlertid avhenge av de fullmakter som fylkesmannen gis. En tydeligere oversikt over oppgaver, ressurser og prioriteringer kan på den ene side gi grunnlag for et tydeligere handlingsrom lokalt. På den annen side kan spesifiseringen i antall fagområder virke hemmende for den interne diskusjon om omprioriteringer, både i departementene og i fylkesmannsembetene. De problemene som mange embeter opplever i dag når det gjelder finansiering av fellestjenester og -prosjekter vil kunne bli mer aksentuert.

Avhengig av hvilke fullmakter fylkesmannen får (særlig mht organisatoriske bindinger og anslag på årsverk), vil en slik modell kunne føre til at det blir vanskeligere å utnytte personalressursene på en god måte. Dette igjen kan innebære at man ikke får utnyttet kapasiteten best mulig, og at modellen slik sett ikke ansporer til effektivisering.

## **4.5 Aktørenes synspunkter på alternative ordninger**

### **4.5.1 Departementene**

På samme måte som departementene har ulike synspunkter på dagens ordning, har de også ulike synspunkter på alternative ordninger. Representanter for departementene på 1510-området ønsker ett felles budsjett for fylkesmannsembetene. Etter deres vurdering vil dette være mest hensiktsmessig i forhold til å styre embetene på en helhetlig måte og ikke minst vil det gi embetene større fleksibilitet.

For LD og MD er det primære at de kan opprettholde en ordning hvor de beholder budsjettansvaret, av hensyn til kort styringslinje og effektivitet, og for å kunne avstemme ressurser og oppgaver. Det kan gjøres ved å opprettholde dagens ordning, eller ved at det foretas en ytterligere oppsplitting slik at også de øvrige departementene får ansvaret for å finansiere sin del av fylkesmannsembetenes virksomhet.

---

## 4.5.2 Fylkesmannsembetene

Fylkesmannsembetene har ulike synspunkter på hvilken finansieringsform som vil være den mest hensiktsmessige sett fra deres ståsted. Som nevnt i kapittel 3.3 er det to embeter som i hovedsak er fornøyde med dagens ordning, og som derfor ikke kommer med forslag til andre løsninger. Av de resterende 16 embetene fremkommer det forslag om både ett felles budsjett, separate budsjettkapitler for alle departementene og ulike varianter av denne og dagens ordning.

Ni embeter ønsker seg prinsipalt en ordning med ett felles budsjettkapittel for embetene. Av disse er det derimot fire embeter som ser faremomenter med en slik ordning, og som gitt dagens stramme budsjetttrammer likevel ender med å foreslå en ordning med separate budsjettkapitler.

I tillegg til disse fire embetene er det tre embeter som ønsker seg en ordning med separate budsjettkapitler, slik at budsjettansvaret følger det konstitusjonelle ansvaret.

Fire av embetene lanserer forslag til finansieringsmodeller som er varianter av de mer rendyrkede løsningene. To embeter foreslår at det enkelte fagdepartement budsjetterer utgiftene til fylkesmannsembetene over eget fagkapittel, men at disse midlene overføres til AAD etter at Stortinget har truffet vedtak om bevilgning. Deretter mottar fylkesmennene et felles budsjett og ett tildelingsbrev fra AAD. To andre embeter foreslår at man tar en viss andel av hvert budsjettkapittel som settes av til felles prosjekter, interne løsninger o.l. Dette er en ordning som vil kunne fungere både innenfor dagens ordning og innenfor en ordning med separate budsjettkapitler for alle eierdepartementene.

## 4.6 Statskonsults vurderinger og anbefalinger

Et viktig prinsipp for god styring er at ressurser for gjennomføring av en oppgave blir tildelt i samsvar med de mål og resultatkrav som settes. Grunnlaget for god styring har en alvorlig mangel, hvis hverken de tilgjengelige ressurser eller mål og resultatkrav er spesifisert på en slik måte at oppgavene fremstår som gjennomførbar (selv om ambisjonene kan være høye). Rapporteringen må forutsetningsvis avdekke om disse forholdene er innbyrdes balansert. Hvis oppgavene ikke lar seg gjennomføre til en tilfredsstillende mengde eller kvalitet, må enten ambisjonsnivået reduseres eller ressursene økes. En slik tilpasning av ambisjoner og ressurser må gjøres enten av den som tildeler midler eller av den som mottar midler, eventuelt begge. Det er vanlig at det foreligger fullmakter og prosedyrer for håndteringen av slike situasjoner.

### 4.6.1 Vektlegging av de ulike hensyn

Fordelene og ulempene ved de tre alternative modellene kan forenklet oppsummeres i form av en tabell.

Tabell 4: Fordeler og ulemper ved de tre modellene i lys av ulike hensyn

Hensyn	Dagens modell	Ett budsjettkapittel	Separate budsjettkapitler
AADs behov for helhetlig styring	-	+	-/+
Fagdepartementenes styringsansvar og – behov	+/-	-/+	+
Fylkesmannsembetets handlingsrom og fleksibilitet	-	+	-/+

I tabellen er plusstegn og minustegn et uttrykk for det vår drøfting viser, nemlig at det er dels sterke og dels svake sider ved de forskjellige alternativene. Som tabellen viser så er det ingen av finansieringsmodellene som er godt egnet til å ivareta alle de tre hensynene like godt.

Valg av modell handler imidlertid ikke bare om en vurdering i forhold til de ulike hensynene, men også om hvilke hensyn man tillegger mest *vekt*. Det er ikke gitt at alle de tre hensynene lar seg forene, det er heller ikke gitt at de er like viktige å ivareta. Som drøftingen av modellene viser, så er det både sterke og svake sider ved de ulike modellene. Argumenter som taler for en modell, kan brukes mot en annen. Drøftingen viser også at det på enkelte punkter ikke er gitt hvorvidt en endring til syvende og sist vil fremstå som positiv eller negativ. Dette forteller mye om at valg av finansieringsmodell ikke er det eneste forholdet som er vesentlig mht å forbedre styringen. Det viser også at endring av *strukturen* i finansieringsmodellen ikke er tilstrekkelig for å forbedre styringen. Hvordan modellen faktisk praktiseres, og hvilke *prosesser* som er knyttet til den, vil være av vesentlig betydning.

### Valg av struktur

Hvilke hensyn man tillegger mest vekt ved valg av finansieringsmodell avhenger naturlig nok av hvilket ståsted man har. Forholdet til *helhetlig styring* kan tillegges stor vekt hvis man f.eks. ønsker å se fylkesmannsambetet som én virksomhet og vil fremheve fylkesmannens samordnende rolle overfor kommunesektoren. En mer samordnet budsjettprosess og stortingsbehandling kan bidra til en prioritering av oppgaver slik at staten v/fylkesmannen fremstår mer samordnet overfor kommunesektoren. Hvis hensynet til helhet veier tyngst vil antagelig en modell med ett felles budsjettkapittel være mest hensiktsmessig.

Det kan derimot hevdes at helhet ikke er et mål i seg selv, og at helheten er godt nok ivaretatt gjennom de ordinære budsjettprosessene. Ut fra et slikt ståsted vil hensynet til *fagdepartementenes styringsansvar og –behov* tillegges stor vekt. Fagdepartementenes behov for benytte det regionale nivået i oppgaveløsningen er så å si embetenes eksistensberettigelse, og det er vesentlig at embetenes oppgaver ses i sammenheng med departementenes øvrige oppgaver på fagområdet. Fagdepartementenes ansvar for å gjennomføre politiske vedtak bør derfor tillegges stor vekt. Fra et slikt ståsted vil det ikke være opp til fylkesmannen å

---

foreta prioriteringer, men å gjennomføre vedtatt politikk innenfor gitte rammer. Hvis hensynet til fagdepartementenes styringsbehov veier tyngst vil antagelig en modell med separate budsjettkapitler være mest hensiktsmessig.

Hensynet til *fylkesmannens fleksibilitet* kan tillegges stor vekt dersom man vil fremheve fylkesmannens rolle som samordningsinstans og som virksomhetsleder. Hvis fylkesmannen skal fungere best mulig som virksomhetsleder må han eller hun gis rom for lokale prioriteringer av ressurser, og frihet til å organisere sin virksomhet for å oppnå best mulig resultater samlet sett. Hvis hensynet til fylkesmannens handlingsrom veier tyngst vil antagelig en modell med ett felles budsjettkapittel være mest hensiktsmessig.

Som tidligere påpekt er det ingen av modellene som ivaretar alle de tre hensynene like godt. Det er derfor opp til departementene å vurdere hvilke hensyn som er viktigst å ivareta ved valg av finansieringsmodell.

### **Valg av prosesser**

Når ingen av modellene fullt ut ivaretar alle de tre hensynene blir det imidlertid viktig at man ved valg av modell (struktur) legger opp til *prosedyrer* som sikrer at alle hensynene ivaretas best mulig.

Hvis man legger størst vekt på hensynet til den faglige styringen kan det som sagt være nærliggende å velge en modell med separate budsjettkapitler. Dette sikrer god faglig oppfølging, tydeliggjør sammenhengen mellom oppgaver og ressurser og det konstitusjonelle ansvaret følger budsjettkapitlene. Ved en slik modell blir det imidlertid viktig å legge opp til prosedyrer som sikrer fylkesmannens behov for fleksibilitet og behovet for helhetlig styring best mulig. Dette kan gjøres ved å samordne budsjettprosessene og tildelingsbrevene ytterligere, gi fylkesmannen større fullmakter til å organisere sin virksomhet og ha entydige rutiner for finansiering av administrasjon og fellestiltak.

Hvis man legger størst vekt på fylkesmannens fleksibilitet og hensynet til helhetlig styring kan det være hensiktsmessig å velge en modell med ett budsjettkapittel. Det vil gi en helhetlig behandling av fylkesmannsembetenes oppgaver og det vil bl.a. innebære en betydelig forenkling i forhold til finansiering av administrasjon og fellestiltak i embetene. Samtidig blir det viktig å legge opp til prosedyrer som bidrar til å sikre fagdepartementenes styringsbehov på en god måte. Dette kan gjøres ved at embetene synliggjør ressursbruken på de ulike fagområdene i tillegg til resultatoppnåelse. Rapporteringen kan danne grunnlag for departementenes prioriteringer i budsjettproposisjon og tildelingsbrev. En slik finansieringsmodell stiller store krav til samhandlingen mellom departementene.

### **4.6.2 Er strukturelle eller prosessuelle endringer viktigst?**

Som funnene viser (kapittel 3) så er det også andre forhold enn finansieringsordningen som spiller en viktig rolle i forhold til embetenes fleksibilitet. Etter Statskonsults vurdering er det uansett valg av modell et stort behov for forbedringer av styringsdialogen med embetene, altså endringer i *prosessene*.

Vi vil særlig peke på behovet for endringer på dagens 1510-område, hvor det ikke er en tilfredsstillende prosess omkring tildeling av oppgaver og ressurser.

---

Fremfor alt vil vi peke på at dagens formalbehandling av embetenes innspill til tildelingsbrev ikke fungerer etter forutsetningene. Departementene må ta et reellt ansvar for prioritering av embetenes oppgaver eller gi fylkesmennene fullmakt til selv å foreta avveininger. Et utgangspunkt for prioriteringer kan, som nevnt i kapittel 6.4.1 være om embetene fordeler ressursbruk på (budsjett og årsverk) på de ulike fagområdene i rapporteringen til departementene. Når dette ses i sammenheng med oppnådde resultater på de samme områdene vil departementene ha et godt utgangspunkt for prioriteringer. En slik rapportering vil også gi et grunnlag for vurdering av ressursbruk over tid og mellom embeter. På denne bakgrunn kan departementene stille resultatkrav til embetene i tildelingsbrevet.

Vi vil også peke på at det i dag er en manglende tilbakemelding på embetenes rapportering. På bakgrunn av rapporteringen bør AAD i samråd med samtlige berørte departementer foreta en oppsummerende vurdering av embetenes virksomhet det gjeldende år og sett over tid. Statskonsult vil også sterkt understreke betydningen av forenklinger i rapporteringen (ref. pågående prosjekt).

Som nevnt i kapittel 3.4 er det etter vår vurdering muligheter for forbedringer av tildelingsbrevene. Miljøverndepartementet (og direktoratene) bør foreta en kritisk gjennomgang av tildelingsbrevet med tanke på å redusere detaljeringsgraden og omfanget for dermed å synliggjøre de overordnede prioriteringene best mulig. Uansett valg av modell anbefaler vi at det utarbeides ett felles tildelingsbrev for embetene som sendes fra AAD.

Etter Statskonsults vurdering bør departementene uavhengig av valg av modell gi fylkesmannen større fullmakter til å organisere sin virksomhet. Dette er særlig viktig hvis det velges en modell med separate budsjettkapitler. Ved en slik løsning er faren for tilstivning i organisasjonen stor, og ordningen kan være lite hensiktsmessig i forhold til arbeidsgivers personalansvar. Dette kan oppstå hvis det f.eks. bevilges midler for å dekke to årsverk innen beredskapsområdet det ene året, men bevilgningen reduseres til ett årsverk det neste. Da blir det en utfordring for fylkesmannen som virksomhetsleder å finne midler til avlønning av en fast ansatt person. Det kan by på problemer når alle fagområdene bevilger midler til "sine" oppgaver, og dermed ikke vil akseptere at midlene benyttes til å avlønnere ansatte som arbeider med oppgaver som hører under et annet departement. For å motvirke en slik tilstivning i organisasjonene og få en mest mulig kostnadseffektiv oppgaveløsning er det derfor viktig at fylkesmannen har de nødvendige fullmakter i forhold til å organisere virksomheten.

Dersom man velger å beholde dagens modell eller velger en modell med separate budsjettkapitler vil vi sterkt understreke betydningen av å ha gode rutiner/prosedyrer for å fordele felleskostnader som f.eks. husleie. Dagens situasjon hvor det er uklarheter med hensyn til hvordan husleieutgiftene for miljøvernavdelingen skal belastes er etter vår vurdering både uheldig og unødvendig og bør ryddes opp i snarest.

Valg av finansieringsmodell innebærer valg vedrørende fylkesmannens totale budsjetttramme. Finansieringsmodellen gir imidlertid ikke svar på hvordan budsjettet skal fordeles *mellom* de ulike embetene. Selv om dette ikke har vært

---

fokus for prosjektet ligger det etter Statskonsults vurdering et stort forbedringspotensiale i å utarbeide en fordelingsnøkkel som bedre reflekterer ulikhetene mellom embetene mht arbeidsbelastning på de forskjellige fagområdene.

### 4.6.3 Statskonsults anbefalinger

Dagens finansieringsordning har betydelige svakheter på 1510-området, selv om den de senere år gradvis er forbedret (innholdet i budsjettekst og tildelingsbrev). Det vil antagelig være mulig å forbedre den ytterligere. Spørsmålet er likevel om en slik år til år forbedring vil kunne gi et tilstrekkelig bidrag. Vår tvil på dette punktet skyldes dels at svakhetene ved modellen over flere år har vært diskutert og forsøkt forbedret uten tilstrekkelige resultater, dels at modellen har en innebygget ubalanse mellom departementene gjennom kapitelfordelingen. Vi stiller derfor spørsmål ved om det er mulig å gjøre denne modellen så mye bedre at den i tilstrekkelig grad ivaretar de ulike hensynene. Vi mener at dette er tvilsomt.

Etter vår vurdering er det også viktig å legge vekt på fylkesmannsembetenes synspunkter ved valg av modell. De er ikke entydige, men et stort flertall ønsker en annen modell enn dagens.

Statskonsult anbefaler derfor sterkt at det foretas en endring av finansieringsmodell. Valg av modell avhenger som nevnt tidligere av vektlegging av de ulike hensynene. Det er opp til departementene å avgjøre hvilke hensyn som skal tillegges størst vekt.

Statskonsult mener at begge de to alternative modellene har egenskaper som gjør dem egnet, men med ulike konsekvenser. Begge modellene behandler departementene likt, både i forhold til Stortinget og i forhold til fylkesmannsembetene. Begge modellene er robuste i forhold til endringer, som f.eks. innlemmelse av flere fagområder i embetene eller andre endringer av oppgaveporteføljen. Dette er viktig med tanke på ev. endringer av oppgavefordelingen på regionalt nivå.

Hvis man velger en modell med separate budsjettkapitler mener vi det er viktig å foreta prosessuelle grep som sikrer fylkesmannen tilstrekkelig handlingsrom. Det innebærer bl.a. å sende ett felles tildelingsbrev og å gi fylkesmannen fullmakter til å organisere virksomheten i enheter som fremmer fleksibilitet og effektivitet. En aktuell variant av denne modellen er forslaget som ble fremmet fra to embeter (jf pkt. 4.5.2). Modellen innebærer at budsjettkapitlene behandles separat i Stortinget, men at de bevilgede midlene overføres til kap. 1510 og tildeles embetene som én sum. En slik ordning vil gi embetene større fleksibilitet internt.

Hvis valget faller på en modell med ett budsjettkapittel er det etter Statskonsults vurdering viktig å motvirke tendenser til øremerking av midler for at modellen skal fungere etter hensikten. Erfaringene til nå på 1510-området taler ikke for at dette er lett å få til i praksis. Den manglende evnen innen 1510-området til å avstemme oppgavene i forhold til ressursene, viser også at utfordringene med et felles budsjettkapittel vil være store.

---

Statskonsult mener imidlertid at hensynet til fylkesmannens mulighet for effektiv styring av ressursene bør tillegges stor vekt, og at en modell med ett felles budsjettkapittel er mest hensiktsmessig. Denne løsningen er valgt for tilsvarende virksomheter i Danmark og Sverige, og er den vanligste løsningen i Norge når flere departementer har fagansvaret for samme virksomhet. En slik modell er også i tråd med politiske signaler om økt delegering til lokalt virksomhetsnivå og større krav til statlige ledere. Departementenes styringsansvar og –behov kan ivaretas gjennom å sette resultatkrav og gi overordnede prioriteringer.

**Stikkordsvis kan vi oppsummere våre anbefalinger slik:**

- Dagens finansieringsmodell bør endres!
- Departementene må ta stilling til valg av modell ut fra hvilke hensyn de tillegger størst vekt.
- Begge de to alternative modellene er egnet, men Statskonsult mener at en modell med ett felles budsjettkapittel er mest hensiktsmessig.
- Uavhengig av valg av modell er det behov for forbedringer i etatsstyringen, særlig fra 1510-departementens side
- Det bør sendes ett felles tildelingsbrev til fylkesmannen og detaljeringsnivået i brevet bør vurderes.
- Det bør rapporteres på ressursbruk (i tillegg til måloppnåelse) på de ulike fagområdene
- Fylkesmannen bør ha større fullmakter til å organisere sin virksomhet. Organisering kan benyttes som virkemiddel på tvers av finansieringsmodeller.
- Det bør utarbeides en fordelingsnøkkel for budsjettfordeling mellom embetene i størst mulig grad basert på objektive kriterier
- Fylkesmannsembetene må aktivt følges opp fra alle departementene i forhold til deres evne og vilje til å utnytte det handlingsrommet som foreligger. Det påligger AAD et særskilt ansvar å følge opp embetsledelsen på dette området.

---

## STATSKONSULT

### Spørreskjema til fylkesmannsembetene

Vi vil i prosjektet fokusere på flere aspekter ved departementenes styring av fylkesmannsembetene i tillegg til selve finansieringsordningen. Temaer som vil bli tatt opp er bl.a utforming av tildelingsbrev, ressursfordeling og samordning. Dette er temaer som vil bli nærmere belyst gjennom samtaler med informanter i embetene og i departementene. I dette spørreskjemaet vil vi imidlertid først og fremst fokusere på (det mest sentrale ifht vårt mandat) finansieringsordningen. Av hensyn både til embetenes knappe tid og databehandlingen i etterkant, har vi valgt å utforme et kort spørreskjema. Vi ser likevel gjerne at dere benytter ledig plass på skjemaet eller et eget ark for å komme med mer utfyllende kommentarer og synspunkter som dere mener er relevante i forhold til styringen av fylkesmannsembetene.

Embetet kan selv velge hvem som skal besvare skjemaet, men vi ber om at det opplyses hvem (tittel/funksjon) som har fylt ut skjemaet. Datamaterialet vil bli behandlet fortrolig, og presenteres slik at det sikrer anonymitet.

Vennligst returner utfylt spørreskjema innen 1.3.2000 til:

Statskonsult  
v/ Ingunn Botheim  
Postboks 8115 Dep  
0032 Oslo

Ta gjerne kontakt med Tormod Rødsten eller Ingunn Botheim dersom noe er uklart eller det er ønskelig med ytterligere opplysninger eller presiseringer, telefon 22 45 10 00 eller telefax 22 45 10 15. Dersom det er ønskelig kan vi overføre spørreskjemaet elektronisk for utfylling.

Skjemaet er fylt ut av: \_\_\_\_\_ (navn og tittel)

-----

Fylkesmannsembetene er i dag administrativt underlagt AAD og faglig underlagt åtte departementer. Embetene tildeles budsjettmidler i hovedsak over tre budsjettkapitler, kap 1510, 1102 og 1406.

1. a) Hvordan ivaretar etter ditt/deres syn dagens finansieringsmodell de ulike hensynene?

Hensyn	Stor grad	Tilstrekkelig	Liten grad	Svært liten grad
AADs behov for helhetlig styring				
Fagdepartementenes styringsansvar- og behov				
Fylkesmannsembetets handlingsrom og fleksibilitet				



---

b) Dersom du/dere opplever at dagens ordning i liten eller i svært liten grad ivaretar fylkesmannsembetets behov for handlingsrom og fleksibilitet, på hvilke måter viser dette seg?

---

---

---

---

2. Er det etter ditt syn andre finansieringsmodeller som vil ivareta fylkesmannsombetenes handlingsrom og behov fleksibilitet på en bedre måte (f.eks. tildeling over ett felles budsjett eller tildeling fra alle fagdepartementenes budsjetter)? Ja  Nei
- Hvis ja, kan du skissere en slik modell?

---

---

- 3 a) Er det etter din vurdering behov for større grad av samordning i styringen fra departementenes side? ja  nei
- Hvis ja, angi viktigheten på følgende områder:

<b>Samordning i forbindelse med</b>	<b>Meget viktig</b>	<b>Viktig</b>	<b>Lite viktig</b>
Budsjettprosessen			
Budsjetteksten			
Tildelingsbrev			
Rapportering			

Hvis andre områder, angi dette med grad av viktighet.

---

---

- b) Er det etter din vurdering hensiktsmessig i større grad å samordne resultatområdene til fylkesmannsombetene? Ja  Nei
- Hvis ja; hvilke resultatområder?

---

---

4. *Finansieringsordningen er ikke det eneste som påvirker fylkesmanns-embetenes handlingsrom og fleksibilitet. F.eks. vil delegering av fullmakter, andelen lovpålagte oppgaver og detaljeringsgrad i styringen gi føringer i forhold til embetenes muligheter for lokale prioriteringer. Sett i forhold til finansieringsordningen, er disse forholdene etter din/deres vurdering viktigere, like viktige eller mindre viktige i forhold til å sikre fleksibilitet og handlingsrom for embetene?*

	<b>Viktigere</b>	<b>Like viktig</b>	<b>Mindre viktig</b>
Delegering av fullmakter			
Andel lovpålagte oppgaver			
Detaljeringsgrad i styringen (bl.a uttrykt gjennom tildelingsbrevet)			
Den totale oppgavemengde			
Interne forhold ved embetet, som f.eks. kompetanse og turnover			
Annet (spesifiser)			

5. Er det andre forhold ved styringen av, og i, fylkesmannsembetene som du/dere mener det er viktig å trekke fram?

---



---



---

---

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	Fag, fleksibilitet og helhet. En gjennomgang av finansieringsordningen for fylkesmannsembetene
<b>Forfatter(e):</b>	Ingunn Botheim og Tormod Rødsten
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2000:10
<b>Prosjektnummer:</b>	24 470 00
<b>Prosjektnavn:</b>	Fylkesmannens finansieringsordning
<b>Prosjektleder:</b>	Ingunn Botheim
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Arbeids- og administrasjonsdepartementet

### Resymé:

Statskonsult har foretatt en vurdering av dagens finansieringsmodell og alternative finansieringsmodeller ut fra hvordan de ivaretar AADs behov for helhetlig styring, fagdepartementenes styringsbehov og fylkesmannsembetenes muligheter for fleksibilitet i den interne styringen. Etter Statskonsults vurdering er dagens modell den som i minst grad ivaretar de ulike hensynene, og vi anbefaler derfor en endring av finansieringsmodell. Rapporten skisserer to alternative finansieringsmodeller som begge vil være egnet.

### Arbeidsområde:

Styring og resultatorientering

### Emneord:

Fylkesmannen, finansieringsordning,  
budsjett, styring

### Dato:

mai 2000

### Sider:

43

### Utgiver:

Statskonsult  
Direktoratet for forvaltningsutvikling  
Postboks 8115 Dep  
0032 OSLO