

# FØLGEEVALUERING AV NYTT STYRINGSRAMMEVERK FOR FYLKESMANNEN

Underveisrapport:  
Fylkesmannens perspektiv på nytt styringsrammeverk

Lise H. Rykkja • Kristin Rubecksen • Yngve Flo



Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie.

Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter.

Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfelleevaluering.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-109-0  
ISSN 2387-5615 (elektronisk)

Uni Research Rokkansenteret  
Nygårdsgaten 112  
5008 Bergen  
Tlf. 55 58 50 00  
E-post: [rokkansenteret@uni.no](mailto:rokkansenteret@uni.no)  
<http://rokkan.uni.no/>

# FØLGEEVALUERING AV NYTT STYRINGSRAMMEVERK FOR FYLKESMANNEN

Underveisrapport:  
Fylkesmannens perspektiv på nytt  
styringsrammeverk

LISE H. RYKKJA  
KRISTIN RUBECKSEN  
YNGVE FLO

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER  
UNI RESEARCH, BERGEN  
SEPTEMBER 2016

**Rapport 6 – 2016**

## Forord

Uni Research Rokkansenteret har fått i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet å gjennomføre en følgeevaluering av nytt styringsrammeverk for fylkesmannen. Oppdraget hadde oppstart i april 2016 og avsluttes i november 2017. Sluttrapport skal leveres 31. august 2017. Denne rapporten er en underveisevaluering som viser foreløpige funn og refleksjoner.

Vi vil rette en spesiell takk til informantene som velvillig bidro til denne underveisevalueringen, samt til referansegruppen for prosjektet som har gitt nyttige innspill til rapporten.

Bergen, september 2016

Lise H. Rykkja

Prosjektleder

# Innhold

1. Innledning .....	4
2. Om fylkesmannen .....	5
3. Nytt styringsrammeverk .....	11
4. Metode og datagrunnlag .....	14
5. Foreløpige funn .....	16
6. Konklusjon.....	43
7. Referanser.....	52
Appendiks .....	55

# 1. Innledning

Et nytt styringsrammeverk for fylkesmannen ble fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og implementert fra høsten 2015. Målsettingen for det nye rammeverket er å bidra til at fylkesmannen løser oppgavene sine på best mulig måte (fra Konkurransesgrunnlaget, KMD). Hovedprinsippene i det nye rammeverket er:

- Forenkling og forbedring av styringsdokumentene
- Færre mål på strategisk viktige områder
- Større grad av handlingsrom for embetene
- Bedre samordnet styringsdialog som i større grad rettes mot resultatene
- Relevant rapportering

Våren 2016 fikk Uni Research Rokkansenteret ansvaret for en følgeevaluering av det nye rammeverket for styring. Følgeevalueringen skal vurdere styringsrammeverket og implementeringen av det. Målet er å få kunnskap om hvordan styringssystemet fungerer og utvikler seg. Oppdragets kjerne er forsøkt fanget gjennom følgende problemstilling:

Hvordan gjennomføres og fungerer nytt rammeverk for styring av fylkesmannen, og hvilke styrker, svakheter og eventuelle utilsiktede virkninger ved rammeverket og gjennomføringen av det kan identifiseres?

Evalueringen er beslutningsorientert, på den måten at hensikten er å vurdere mulige virkninger av rammeverket opp imot dets målsettinger. Den går imidlertid også utover tradisjonelle målorienterte studier og vil også prøve å avdekke eventuelle utilsiktede virkninger. Evalueringen kan videre karakteriseres som en prosess-studie i og med at den undersøker gjennomføringen av styringsrammeverket og mulighetene for forbedring underveis. Det er fortløpende kontakt mellom forskergruppen og departementet, og studien interagerer dermed på sett og vis med sitt studieobjekt.

Evalueringen omfatter analyse av om utformingen og designet av rammeverket er egnet til å innfri ambisjonene, en kartlegging av hvordan rammeverket tas i bruk og analyse av om det etterlevs, samt en vurdering av mulige virkninger av omleggingen av styringen. Følgeevalueringen skal som en del av dette vurdere arenaer og prosesser for samordning, i tillegg til bruken av gjeldende

styringsdokumenter og møter. Den særlig vekt på KMDs samordningsrolle overfor fylkesmannen. Evalueringen skal også vurdere i hvilken grad rammeverket bidrar til økt tverrsektoriell samordning og utnyttelse av fylkesmannens kompetanse som samordningsinstans, bedre sammenheng mellom mål og resultat, bedre prioritering (vesentlighetsoppmerksomhet) og bruk av færre og (mer) relevante rapporteringskrav. Evalueringen skal inneholde en vurdering av innføringen av rammeverket i perioden 2016–2017, en underveisvurdering (dvs. dette dokumentet) og en sluttvurdering.

*Denne rapporten* har status som en underveisrapport hvor vi presenterer noen foreløpige funn og refleksjoner. Den baserer seg i hovedsak på fylkesmennenes erfaringer og oppfatninger av ulike sider ved det nye styringsrammeverket så langt. Rapporten er i hovedsak deskriptiv. Så langt i prosjektet mangler vi systematisk informasjon om andre aktørers (KMD, andre sektormyndigheter) syn.

Nedenfor gir vi først et oversiktsbilde av fylkesmannens oppgaver og ansvar med vekt på hvilke styringsutfordringer som kan forbindes med styringen av og i fylkesmannsembetene. I denne delen av rapporten gir vi også en kort beskrivelse av det nye rammeverket for styring. I neste del beskriver vi evalueringens metodiske opplegg og datamaterialet rapporten bygger på. I rapportens tredje del legger vi frem foreløpige funn og refleksjoner, før vi i siste del oppsummerer og gjør rede for hvordan dette følges opp i det videre arbeidet med evalueringen.

## 2. Om fylkesmannen

I ethvert politisk–administrativt system er det et sentralt spørsmål hvordan forvaltningen skal organiseres, hvordan ulike oppgaver skal fordeles og hvordan man skal styre for å sørge for at viktige politiske målsettinger blir gjennomført. Både regjeringsdokumenter og forvaltningslitteraturen peker på at en i gjennomføring av politikk ofte står overfor mange og motstridende mål som ikke lar seg løse av en enkelt aktør eller sektor alene, eller på samme måte overalt (Meld. St. 22 (2015–2016): 17, Lægreid mfl. 2014, Lægreid mfl. 2015).

Fylkesmannens rolle og oppgaver i forvaltningsapparatet er stadig til diskusjon (Flo 2014). Fylkesmannen har en nøkkelfunksjon mellom stat (departement og direktorat) og kommune ved gjennomføring av nasjonal politikk i fylket. Fylkesmannen gjennomfører i dag oppgaver for 11 departementer (og flere direktorater og tilsyn), og er i dag administrativt underlagt KMD. Styringen av fylkesmannen er et viktig tema i seg selv, men berører også spørsmål som kan ses i en større forvaltningspolitisk sammenheng. Det norske forvaltningssystemet, med

fylkesmannen «i midten», aktualiserer spenninger knyttet til fragmentering og helhetlig styring, flernivåstyring, samordning og nye former for offentlig styring. Samordningsproblematikken er både vertikal og horisontal. Vertikalt handler det om relasjonene mellom ulike styringsnivå (lokalt, regionalt, nasjonalt og noen ganger overnasjonalt). Horisontalt gjelder det forbindelsene mellom ulike politikkområder, eller sektorer. Som statlig forvaltningsorgan befinner fylkesmannen seg nettopp i skjæringspunktet mellom nasjonal politikk og det lokale og regionale folkestyret. I tillegg skal fylkesmannen som sektormyndighet iverksette statlig politikk på mange forskjellige politikkområder. Fylkesmannen har også samordningsansvar på politikkområder som i seg selv er sektorovergripende, for eksempel innenfor samfunnssikkerhet og beredskap (Fimreite mfl. 2014, Rykkja 2014). Den doble funksjonen som samordningsmyndighet og sektormyndighet på en rekke ulike felter gjør at institusjonen på den ene siden har spesielt gode forutsetninger for sektorovergripende koordinering – og på den andre siden kan sies å løpe en uvanlig høy risiko for å «møte seg selv i døren» i sitt praktiske virke.

Fylkesmannens dobbeltrolle som statens mann i fylket og fylkets og kommunenes talerør inn til staten er en gjennomgående spenning, vektlagt både i aktuell forskning, i ulike utredninger og i en lang rekke offentlige dokumenter (FAD 2012, Flo 2014, 2004, Hansen mfl. 2009). Fylkesmannens oppgaver har gjennomgått store endringer i moderne tid. Sektoroppgavene er i dag i fremste rekke knyttet til beredskap, landbruk, miljøvern og sosial- og familiefeltet. Når det gjelder form, omfatter dette et bredt spekter av styringsvirkemidler: rådgivning og veiledning, klager, tilsyn, kontroll og rapportering. Over tid har embetet fått tilført stadig flere oppgaver gjennom lovgivning eller delegering fra ulike overordnede organ, departement og direktorat; fremfor alt i form av integrering av tidligere «frittstående» statlig-regionale sektororgan (miljø, landbruk, fylkeslege, utdanningsdirektør). Vergemålsoppgaver er overført fra kommunene. Samtidig er enkelte oppgaver ført ut av fylkesmannsorganisasjonen (om utviklingen av embetets oppgaver, se Flo 2014: kap. 9).

Embetet står i prinsippet til tjeneste for hele sentraladministrasjonen. Det er i imidlertid opp til hvert enkelt departement og direktorat å vurdere hvordan og i hvilken grad de vil bruke fylkesmannen, innenfor de rammer KMD setter for styring og finansiering av embetene. Dette har resultert i et stort mangfold av oppgaver. Tidligere undersøkelser har vist at departementene og direktoratene styrer fylkesmannsembetene på ulik måte: Det er ulik detaljeringsgrad i styringen, det er ulikt presisjonsnivå i oppdragene og det er ulik praksis mht. omfang og innretning av styringsmøter (Difi 2012: 1). Et viktig kjennetegn, som kanskje forsterker samordningsproblemenene, er at ingen departementsområder kan sies å dominere.



En fellesnevner for oppgavene er like fullt at de i hovedsak er kommunerettede. Dette gjelder både fylkesmannen som samordningsinstans, kontrollør, tilsynsinstans, informasjonsknutepunkt, veileder og pådriver (Flo 2014: 622). I tillegg har rollen som ombudsmann for enkeltindivider, eller som rettssikkerhetsinstans, blitt viktigere over tid.

Prinsippet om likebehandling står sterkt i den norske forvaltningstradisjonen og som hovedregel skal fylkesmennenes oppgaver være like over hele landet. Likevel finnes det områder der oppgaveløsningen blir praktisert ulikt fra fylke til fylke. Dette kan i noen tilfeller være ønsket, og er altså ikke nødvendigvis et problem. Fylkene har ulike behov og forutsetninger. I noen tilfeller er det derfor nettopp hensiktsmessig med differensiert styring og fleksibilitet. Større fleksibilitet er også en av grunntankene bak mål- og resultatstyring, der fastsetting av mål sentralt skulle gi mer frihet til oppgaveløsning lokalt. Flo (2014) peker på at både en mer permanent oppgavedifferensiering og mer fleksible organisasjonsløsninger har vært vurdert og forsøkt de siste tiårene. Tanken er ofte at slike forsøk skal komme hele landet til gode. I hvilken grad forsøkene har lyktes er det imidlertid mindre systematisk kunnskap om. Difi konkluderer i sin rapport om styringen av fylkesmannen fra 2012 at generalistprinsippet fremdeles står sterkt, men at en viss grad av spesialisering kan være hensiktsmessig, særlig på det administrative området og på fagområder der saksmengden totalt sett er liten og der oppgaveløsningen krever spisskompetanse (Difi 2012: 53).

Det som fremfor alt kjennetegner fylkesmannens egenart er de allmenne og sektorovergripende funksjonene. Dette ansvaret springer først og fremst ut fra Fylkesmannsinstruksen (Kgl. res. 7. august 1981), som igjen var basert på en nær 300 år eldre instruks som gav embetet mange av de samme allmenne pliktene. Denne instruksen har gjennom de siste tiårene blitt supplert av forvaltningspolitiske erklæringer og policydokument som fremhever bestemte tverrsektorielle eller sektorovergripende funksjoner. De enkelte embetenes organisatoriske oppbygning har blitt betydelig mer differensierte gjennom de siste tre tiårene, som følge av økningen både i oppgaver og i tallet på ansatte (dette har økt fra 597 i 1981 til 2637 i 2015, jf. Forvaltningsdatabasen). Fylkesmennene har hatt betydelig frihet til å forme organisasjonen ut fra egne forutsetninger, men fra sentralt hold har det vært et sterkt ønske om å sikre at de departementene skulle kunne identifisere den avdeling, seksjon eller person som var ansvarlig for et saksområde i hvert enkelt fylke, og at man unngikk oppsplitting av saksområder på flere organisatoriske enheter. (Flo 2014, kap. 10, som er en allmenn fremstilling av den organisatoriske og styringsmessige utviklingen av fylkesmannsembetet mellom 1980 og 2014).

En viktig styringsutfordring for fylkesmannen er samordning av statlig virksomhet og politikk i fylkene. Dette viser seg på mange felt, for eksempel når det gjelder helse, utdanning, innvandring, barnevern, miljø og samordningsansvaret på samfunnsikkerhetsområdet. I hvilken grad har fylkesmannen autoritet og virkemidler til å samordne andre statlige myndigheter med ansvar på dette området, som Mattilsynet, regionale helseforetak, politiet, og Helsetilsynet? En annen viktig styringsutfordring gjelder prioritering mellom ulike sektoroppgaver *innenfor* embetet. Dette har vært vanskelig fordi styringen av fylkesmannsembetene i stor grad skjer sektorvis. Fra et sektorståsted kan den tverrsektorielle samordningen representere et problem. Plikten til å samordne, jf. Fylkesmannsinstruksen, er fremfor alt vanskelig å etterleve fordi styring og prioriteringer i hvert enkelt departement og direktorat ikke er harmonisert på sentralt nivå. Tradisjonelt har fylkesmanns samordningsansvar støttet seg tungt til embetets og embetslederens allmenne autoritet, men fra fylkesmannshold har sterkere formelle virkemidler vært etterlyst helt siden mellomkrigstiden, f.eks. ved at fylkesmannens instruksfestede samordningsansvar skulle speiles i fagetatenes instruks, gjennom en plikt til å «la seg samordne» (Flo 2014: 469–476; 640–647).

Ansvar for styringen av fylkesmannen ble overført fra Justisdepartementet til Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD) i 1989, med målsetting om å koble styringen av fylkesmannsembetene direkte på den sentrale forvaltningspolitikken. Med sammenslåing av FAD og Kommunal- og regionaldepartementet og opprettelsen av KMD i 2014, ble denne tankegangen videreført, samtidig som intensjonen var å gi den statlige forvaltningspolitikken et løft.<sup>1</sup> Sammenslåingen innebar at det overordnede ansvaret for fylkesmennene og den allmenne kommunalpolitikken ble samlet under det samme departementale tak. KMD fikk et hovedansvar for gjennomføringen av regjeringen Solbergs mål om bedre samordning, blant annet gjennom Program for bedre ledelse og styring i staten (KMD 2014).

Målsettingen med å flytte ansvaret for styringen av fylkesmannen ut fra Justisdepartementet i 1989 var å sørge for bedre samordning og sammenheng i Fylkesmannens oppgaver, og å sikre en mer målrettet styrking og utvikling av fylkesmannsinstitusjonen (Flo 2014: 650). Med dette startet et omfattende og gjennomgripende utviklingsprogram. Ett element i dette var introduksjonen av *Mål-*

---

<sup>1</sup> Det administrative ansvaret for fylkesmannen ivaretas i dag av Statsforvaltningsavdelingen i KMD. Avdelingen har også ansvaret for samordning av de øvrige departementene som legger oppgaver til Fylkesmannen. KMD er i tillegg fagdepartement for fylkesmannen i ulike sammenhenger. Disse oppgavene følges opp av Kommunalavdelingen, Bolig- og bygningsavdelingen og Planavdelingen i departementet.

og resultatstyring i form av etatsstyring (også kalt embetsstyring i fylkesmannens tilfelle). Gjennom denne skulle departementene i større grad samarbeide om å utarbeide mål for virksomheten og synliggjøre denne gjennom de årlige statsbudsjettene, konkretisert ved uttalte forventninger og tildelte ressurser i det sentrale styringsdokumentet – *tildelingsbrevet*.

Mål- og resultatstyring har vært en sentral forvaltningspolitisk teknikk i Norge siden 1980-tallet. Den bygger på tre hovedkomponenter: Formulering av klare, konsistente og konkrete mål for virksomheten, rapportering av oppnådde resultater til overordnede myndigheter og resultatoppfølging på oppnådde eller ikke oppnådde mål. Både internasjonal og nasjonal forskning har pekt på utfordringer knyttet til dette styringssystemet (Askim, Eltun og Fremstad 2014; Læg Reid; Roness og Rubecksen 2006a, 2006b, 2007; Læg Reid og Rykkja 2014). Én utfordring er at dette systemet fremhever vertikal sektorstyring og samordning, fremfor horisontal tverrsektoriell styring og samordning. Det er videre en innebygget spenning mellom autonomi og kontroll og mellom politisk og administrativ styring, noe som kan gjøre ansvarsutkreving vanskelig. I tillegg pekes det på at mål- og resultatstyring kan føre til en uheldig målforskyvning, det vil si en vridning mot aktivitets- og prosessmål fremfor oppmerksomhet om samfunnsmessige resultater. En kan også stå overfor et rapporteringsproblem i og med at rapportering av suksess ofte går foran rapportering av problemer. Dette er aktuelle og reelle problemstillinger ute i fylkesmannsembetene.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomførte i 2012 en kartlegging av erfaringer med og konsekvenser av den daværende styringen og finansieringen av Fylkesmannen, på oppdrag fra FAD. Kartleggingen viste at departementene og direktoratene styrte fylkesmannsembetene på ulik måte, med ulik detaljeringsgrad, ulikt presisjonsnivå og ulik praksis mht. gjennomføring av styringsmøter (Difi 2012: 1). Rapporten viste at departementene og direktoratene var opptatt av å sikre lik kvalitet, lik praksis i gjennomføringen av nasjonale oppgaver, men også at styringsetatene var opptatt av å sikre at midlene til «egne» fagområder ikke ble brukt på andre oppgaver enn forutsatt. Det samlede embetsoppdraget til fylkesmannen ble oppfattet som omfattende, og det ble rapportert om ulik kvalitet på embetenes rapportering. Det var stor variasjon i oppfatningen av hvor stort fylkesmannens handlingsrom burde være, og hvor stort handlingsrommet faktisk var. Fylkesmannens samordningsrolle – både internt og eksternt – ble fremhevet som vanskelig. Også den sentrale samordningen ble etterlyst. Det ble rapportert om tegn til begrenset tillit mellom departement/direktorat og embetene, og også mellom de ulike sektorene. Difi anbefalte å satse på mer styring på resultater og mindre detaljert ressursstyring. Det ble også anbefalt å involvere embetene mer i

utformingen av embetsoppdraget og redusere det totale omfanget av rapporteringskrav. I tillegg ble det anbefalt å videreutvikle de embetsvise styringsmøtene, utvikle fylkesmannens lederoppgaver og å konkretisere samordningsoppgavene. Difi anbefalte en sterkere vektlegging av FADs sekretariatsrolle, med den hensikt å gi fylkesmennene større autonomi i gjennomføringen av politikk, og dessuten en utvikling av departementets samordningsrolle både overfor fagdepartementenes og fylkesmannsembetene. Finansiering og samordning av sektoroppgavene var dessuten viktige tema.

Difis evaluering ga ikke holdepunkter for å konkludere at mål- og resultatstyring i fylkesmannsembetene var under press, men viste likevel at praksis ofte avvek fra de grunnleggende styringsprinsippene (Difi 2012). Flo (2014:677) peker på at Fylkesmannens innsats i stor grad har vært styrt inn mot kvantitative fremfor kvalitative resultatmål. En forklaring er at kvantitative mål er lettere å operasjonalisere. Knapphet på ressurser har videre bidratt til at fylkesmannen i praksis har måttet prioritere mellom oppgaver. Et konkurranseforhold mellom ulike oppdragsgivere kan ha bidratt til økt detaljstyring. At fylkesmannsembetene blir målt på hvordan de løser sektoroppgaver og i mindre grad på helheten og samordning, er en kjent utfordring (KMD 2015).

I en større sammenheng handler dette om fylkesmannens selvstendige handlingsrom. Økt handlingsrom kan gi større mulighet for prioritering mellom oppgaver og tilpasning til lokale behov. Samtidig kan slik prioritering oppfattes som en trussel mot legitime hensyn og gjennomføringen av viktige sektorspesifikke oppgaver. Idealet bak mål- og resultatstyring er at det skal føre til «mer styring i stort og mindre styring i smått». Samtidig har det vært en utvikling der operasjonaliseringen av målene og rapporteringen har vært for detaljert. Det er dermed stor variasjon i oppfatningen av hvor stort fylkesmannens handlingsrom er og bør være.

I forbindelse med utviklingen av styringen av fylkesmannen fra begynnelsen av 1990-tallet fikk *fylkesmannsmøtene* (fire i året) en ny og viktig posisjon som møteplass for departementene og ledelsen i embetene. Slike møter hadde vært avvirket siden 1. verdenskrig, men møtehyppigheten økte fra ca. 1980, og departementet overtok nå i 1990-årene «eierskapet» for møtene fra fylkesmennene selv, og ga dem en plass i det formelle styringssystemet. To andre viktige møtepunkter ble etablert midt på 1990-tallet: *embetsstyringsmøter*, en arena for samtaler mellom det enkelte departement/direktorat og hvert enkelt embete, samt *ledersamtaler* som foregår mellom KMD (tidligere: FAD) og den enkelte fylkesmann. Et tredje viktig forum er *Departementenes fylkesmannsutvalg* (DFU) – et rådgivende samordningsorgan bestående av representanter for de

departementene som har et særlig ansvar for oppgaver som utføres av fylkesmannsembetene. Utvalget fungerer som et særlig forum for styringskoordinering og erfaringsutveksling mellom departementene. Det er imidlertid «... ei kjent sak at styringa vart praktisert ulikt frå departement til departement» (Flo 2014:659).

Ressurssituasjonen til embetene har vært et vedvarende problem – særlig når det gjelder mer utviklingspregete samordningsaktiviteter (Flo 2014: 661). Dette bekreftes for eksempel i Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene (Riksrevisjonen 2007) samt i Difis evaluering fra 2012 (Difi 2012). Riksrevisjonen fant i 2007 at det var svak samordning mellom faglige og økonomiske prioriteringer i styringen av fylkesmannen. Den faglige styringen fra enkelte fagdepartement ble beskrevet som detaljert, og det ble pekt på at styringsinformasjon knyttet til oppgavemengde og ressurssituasjon ikke var god nok. Rapporten viste at fylkesmannen prioriterte rettsikkerhetsoppgaver og klagesaker fremfor tilsynsoppgaver – særlig på helse- og sosialområdet. Det var en tendens til at mer kvalitative oppgaver som utvikling, veiledning og oppfølging på flere områder – som helse- og sosialområdet, barnevern, utdanning og samfunnsikkerhet og beredskap i mange tilfeller ble nedprioritert.

### 3. Nytt styringsrammeverk

Det nye rammeverket for styring av fylkesmannen bygger på en erkjennelse av mangler og utfordringer ved det eksisterende systemet. Disse kan leses ut av rammeverkets fem operasjonaliserte målsettinger (KMD 2015a):

- Forenkling og forbedring av styringsdokumentene
- Færre mål på strategisk viktige områder
- Større grad av handlingsrom for embetene
- Bedre samordnet styringsdialog som i større grad rettes mot resultatene
- Relevant rapportering

Det nye rammeverket innebærer endringer i sentrale *styringsdokumenter* (virksomhets- og økonomiinstruks og tildelingsbrev) og *rapportering*, samt i *møtestrukturen* for fylkesmannens dialog med KMD og de enkelte fagdepartementene. Det er ikke lagt opp til endringer i møtestrukturen mellom det enkelte fagdepartement og embetet.

Utgangspunktet for virksomhets- og økonomistyringen av fylkesmannen er Reglementet for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten (FIN 2015). Virksomhets- og økonomiinstruksen for fylkesmannen (VØI) fastsetter fylkesmannens myndighet og ansvar og beskriver departementenes styring av embetene og krav til intern styring. Det sentrale styringsverktøyet fra et departement til en underliggende virksomhet, i dette tilfellet fra KMD til fylkesmannen, er det årlige tildelingsbrevet, som skisserer økonomiske rammer og beskriver prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav.

Det nye styringsrammeverket legger opp til et tydeligere skille mellom mål- og resultatstyring og oppgave-/aktivitetsstyring. Dette har betydd endringer både i VØI og i tildelingsbrevet. Fylkesmannens faste og lovpålagte oppgaver skal være en del av VØI, mens mål- og resultatkrav for det enkelte år legges inn i tildelingsbrevet. Tildelingsbrevet utarbeides i samarbeid mellom fagdepartementene, direktorat og tilsyn, og KMD. Fylkesmennene gis anledning til å gi innspill til foreløpig tildelingsbrev i forkant av det endelige. Det endelige tildelingsbrevet er embetsspesifikt og inneholder årlige styringssignaler og økonomiske rammer, og beskriver overordnede utfordringer og prioriteringer, mål, styringsparametere, resultatmål og rapporteringskrav.

Tildelingsbrevet har (ny) felles målstruktur med hovedmål, delmål og resultatmål, og inneholder både tverrsektorielle og sektorspesifikke mål og delmål. Intensjonen er at dette skal legge grunnlaget for en mer samordnet styringsdialog. Strukturen skal legge til rette for at oppdragsgiverne i større grad samhandler tverrsektorielt om styringen og at embetene strukturerer arbeidet sitt på tvers av sektorer i gjennomføringen av oppgaver på vegne av fagdepartementene.

Mål- og resultatstyring skal gis større oppmerksomhet i den samlede styringen, og styring på oppgaver skal begrenses. Dette henger sammen med en målsetting om å tilrettelegge for at embetene får større handlingsrom. Ambisjonen er å redusere antall mål for fylkesmannen, samtidig som målene skal konsentreres om de strategisk viktige områdene. Den samlede styringen skal «vris i retning av mål- og resultatstyring» (se for eksempel Prop. 1 S (2015–2016) s. 53.), underforstått at en ønsker å begrense aktivitets- og detaljstyringen. Samtidig pekes det på at fylkesmannsembetenes årsrapportering er omfattende og uoversiktlig. Det nye styringsrammeverket innebærer også en målsetting om reduksjon i omfang og endring av innhold i rapporteringskrav.

Målstrukturen for fylkesmannen skal i det nye rammeverket først og fremst være *rollebasert*. Det innebærer at hovedmålene tar utgangspunkt i fylkesmannens hovedroller: som sektormyndighet (iverksetter av nasjonal politikk), som

samordningsmyndighet (av statlig virksomhet på regionalt nivå), som rettssikkerhetsmyndighet (med krav om likebehandling), som initiativtaker og informasjonskanal (overfor kommunen og sentral stat). Delmål, styringsparametere og resultatmål utarbeides av fagdepartementene i dialog med KMD. Hvert delmål knyttes til ett rollebasert mål, og nasjonale mål fra enkeltsektorer skal operasjonaliseres og tilpasses den øvrige målstrukturen. Den nye målstrukturen med rollebaserte hovedmål og både sektorspesifikke og tverrsektorielle delmål for fylkesmannen ble nedfelt første gang i tildelingsbrevet for 2016.

Det er et mål at omfanget av rapporteringskrav skal reduseres. Dette gjelder også ellers i forvaltningen og bygger på en kjent kritikk i forskningslitteraturen at mål- og resultatstyring ofte fører til mer og noen ganger for mye rapportering (Bevan og Hood 2006; de Bruijn 2001; Bouckaert og Halligan 2008). Rapporteringen på faste oppgaver skal i hovedsak baseres på avvikrapporing. Rapporteringskravene skal samles i tildelingsbrevet, og rapporteringen skjer hovedsakelig gjennom årsrapport. I tillegg til styringsdokumentene omfatter den nye styringsdialogen rapporter og møter av styringskarakter mellom departement og underliggende virksomhet.

Felles etatsstyringsmøte og sektorvise styringsmøter er, i tillegg til årsrapporten, viktige i oppfølgingen av tildelingsbrevet. Den gamle ordningen med fire faste fylkesmannsmøter og embetsstyringsmøtene er med det nye rammeverket avviklet, og erstattet av ett årlig felles etatsstyringsmøte, samt et antall fagmøter som avvikles etter behov og som ikke inngår i den formelle styringsstrukturen. «Felles» etatsstyringsmøte er først og fremst et styringsmøte, og innebærer at alle embeter og alle fagdepartement (inkludert KMD) og direktorater/tilsyn deltar. Ambisjonen er (blant annet) at det skal være en god arena for erfaringsutveksling og samarbeid mellom embetene (KMD 2015a:5). I tillegg til etatsstyringsmøtet gjennomføres sektorvise styringsmøter.

## 4. Metode og datagrunnlag

Evalueringen som helhet tar i bruk et fler-metodisk rammeverk og vil dermed utnytte flere typer data. Studien er hovedsakelig kvalitativ og omfatter aktuell akademisk litteratur på feltet, offentlige dokumenter og utredninger, observasjon på aktuelle møteplasser og dybdeintervjuer med utvalgte informanter i forvaltningen på ulike nivå. Vår spesifikke tilnærming skal sikre at vi får med KMDs perspektiv, sektordepartementenes og direktoratenes perspektiv i tillegg til fylkesmannens og embetsavdelingens (hos utvalgte fylkesmannsembeter) perspektiv. KMD har vært svært behjelpelige og imøtekommende med å gi prosjektet tilgang til relevante dokumenter, oversikt over mulige kontaktpersoner i forvaltningen, samt adgang til FM-nettet. FM-nett er et ekstranett for kommunikasjon mellom embeter og oppdragsgivere (departementer, direktorater, tilsyn). På denne portalen får man adgang til fagsider, felles styringsdokumenter, møteoversikt og referater, samt veiledere og retningslinjer som gjelder for alle embeter og sektorer.

Datainntaket er (foruten relevante offentlige dokumenter) tredelt: *møteobservasjoner* fra etatsstyringsmøtet i april og ett fagmøte for embetsledelsen i juni 2016, resultater fra KMDs *evalueringsurvey* i etterkant av det første felles etatsstyringsmøtet adressert til alle påmeldte deltakere – samt *informantintervjuer* med utvalgte fylkesmenn. Det betyr at bildet underveisrapporten gir ikke kan sies å være representativt for et større utvalg av aktører (departement, direktorat, tilsyn). Når vi i senere faser av evalueringen inkluderer andre aktørers erfaringer med og oppfatninger av styringsrammeverket kan bildet som avtegner seg være annerledes. Sluttrapporten i evalueringen vil dermed kunne gi en mer nyansert fremstilling av det nye styringsrammeverket, og kan supplere, modifisere eller endre tendenser som fremkommer i denne rapporten.

De inntrykk som formidles fra møteobservasjonene er basert på prosjektdeltakernes oppfatninger og tolkinger. På begge møtene (etatsstyringsmøtet og fagmøtet) deltok to forskere, slik at vi i den videre diskusjonen i prosjektgruppen har hatt mer enn en oppfatning å bygge våre vurderinger på. Den etterfølgende evalueringssurveyen av etatsstyringsmøtet i regi av KMD har vært benyttet som mulig korrektiv til forskernes inntrykk og fortolkninger av møtet.

Prosjektgruppen har så langt i prosjektet gjennomført en intervjuundersøkelse med til sammen 6 fylkesmenn og én assisterende fylkesmann (i Buskerud, Finnmark, Hordaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Østfold). Dette er et begrenset



utvalg, og formidlingen av funn vil i derfor denne omgang ikke kunne gi særlig grunnlag for direkte og mer nyanserte tilrådninger eller anbefalinger om kurskorrigering eller justeringer av det nye rammeverket. Intervjuene representerer først og fremst fylkesmennenes synspunkter og erfaringer og datatilfanget er på dette punkt for snevert til å si noe helhetlig om styringsrammeverket. Undersøkelsen gir likevel et godt grunnlag for å si noe om hvordan fylkesmennene selv oppfatter det nye styringsrammeverket.

I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en felles intervjuguide som ble benyttet ved alle intervjuene. Intervjuene foregikk ved personlig møte, som videomøter eller per telefon. Hvert av intervjuene hadde en varighet på omtrent en time og ble gjennomført av en forsker alene eller to forskere sammen. Intervjuene dreide seg om hvordan styringen av fylkesmannen foregår og hvordan den har utviklet seg, og tok opp informantens vurderinger av hva som fungerer godt og hva som fungerer mindre godt. Intervjuene med fylkesmannen hadde tre hovedtema som gjaldt erfaringer med og vurderinger av (1) fylkesmannen generelt, (2) styringen av eget embete, og (3) nytt styringsrammeverk for fylkesmannen. Det ble gjort lydopptak av intervjuene og disse ble i etterkant transkribert og gjennomgått av forskerne i prosjektet.

Prosjektet har form som en *følgeevaluering*. Med dette menes at det skal gjennomføres en studie parallelt med iverksettingen av den aktuelle implementeringen (Baklien 2004). Følgeevaluering er en ofte egnet metodikk til å fange opp sentrale utviklingstrekk, og undersøkelsesopplegget må derfor være egnet til å fange opp utvikling over tid. Følgeevalueringer skal gi muligheter for rapportering underveis, og for dialog med oppdragsgiver og andre berørte aktører gjennom møter, kommentarer på undersøkelsesopplegg, underveisrapportering og referansegruppemøter. Slik kan undersøkelsesoppleggets utforming justeres underveis, og de sentrale empiriske spørsmål og tendenser kan diskuteres og også endres i løpet av prosjektperioden. At evalueringen har form som en følgeevaluering innebærer imidlertid også at selve evalueringen kan påvirke implementeringsprosessene og de data som prosjektet får inn på ulike tidspunkt. Slik er følgeevalueringens natur og til dels også hensikt. Et konkret eksempel i denne sammenheng er at et utkast av underveisrapporten ble sendt ut og presentert for representanter i DFU, like i forkant av flere av de samme representantene skal intervjues om sine erfaringer med og synspunkter på styringsrammeverket. Disse aktørene vil dermed få presentert Fylkesmennenes syn før de selv skal uttale seg om det samme. Dette gir muligheter for påvirkning av intervjuobjektet og kan resultere i strategiske svar. Prosjektgruppen vil imidlertid legge vekt på dette

momentet i utformingen av intervjuguide til slike aktører, for å forsøke å demme best mulig opp for denne problematikken.

Kvalitetssikring av prosjektet vil skje gjennom flere ledd og i flere runder. Prosjektet vil for det første følge allment aksepterte vitenskapelige standarder for god og samvittighetsfull forskning. Kvalitetssikring skjer videre gjennom jevnlig møter og dialog med KMD som oppdragsgiver med informasjon om og oppdatering på prosjektstatus m.m. Utsendelse av utkast til underveisrapport og presentasjon av denne i DFU-møte i september var en viktig gjennomgang der det ble åpnet for diskusjon og mulige korrigeringer. Vi trekker videre veksler på vår faglige referansegruppe (bestående av Professor Per Lægreid, UiB, Professor Jacob Aars, UiB og Førsteamanuensis Jostein Askim, UiO) i ulike deler av evalueringen. Referansegruppen har fått tilsendt utkast til underveisrapport og har gitt ytterligere kommentarer og tilbakemeldinger til forskergruppen.

## 5. Foreløpige funn

### Sentrale styringsdokumenter

De sentrale styringsdokumentene for fylkesmannen er Virksomhets- og økonomiinstruksen (VØI) og tildelingsbrev. VØI gir en oversikt over Fylkesmannens myndighet og ansvar, informasjon om departementenes styring av Fylkesmannen (bl.a. om styringsdialog, tildelingsbrev, styringsmøter, ledersamtaler og årsrapportering), fylkesmannsembetets interne styring og oversikt over fylkesmannens faste oppgaver. Tildelingsbrevet skisserer økonomiske rammer og beskriver prioriteringer, målstruktur og rapporteringskrav for fylkesmennene. Begge dokumentene er tilgjengelige fra en nyutviklet elektronisk portal som ble lansert i 2016: «Styringsportalen for fylkesmannen».<sup>2</sup>

Som en del av det nye styringsrammeverket ble det opprettet et tydeligere skille i de styrende dokumentene mellom mål- og resultatstyring og styring på oppgaver (dvs. aktivitetsstyring). I tillegg skulle det være et økt fokus på hva som en oppfattet som vesentlig å styre på (KMD 2015b) for å løfte frem enkelte prioriterte styringsoppgaver hvert enkelt år. Dette betydde at mål- og resultatstyring skulle legges til tildelingsbrevet mens oppgavebeskrivelser og aktivitetsstyring skulle legges i VØI.

---

<sup>2</sup> <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/Styringsdokumenter/>

Utviklingen av styringsdokumentene for fylkesmannen startet i forbindelse med et tverrdepartementalt prosjekt for å forbedre styringen av embetet høsten 2014.

#### a) Tildelingsbrev

Tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene for 2014 og 2015 ble utarbeidet av KMD (tidligere år, FAD) i samarbeid med 7 andre departement og 9 direktorat. De såkalte embetsoppdragene hvor de årlige oppdragene til fylkesmannen ble gitt, var da en del av tildelingsbrevet. Mål- og resultatkravene til fylkesmannen ble fastsatt i embetsoppdraget, som ga en samlet oversikt over alle oppgaver. Fra 2016 fikk både VØI og tildelingsbrevet en ny struktur. I denne forbindelse ble det etablert en felles målstruktur for fylkesmannen, der 12 av 25 mål (pressemelding 08.02.2016, KMD)<sup>3</sup> nå går på tvers av sektorer. Oppdragene fylkesmennene skal løse ble samlet i ett tildelingsbrev per embete. Tildelingsbrevet fikk en ny struktur med hovedmål, delmål med tilhørende styringsparametere, resultatmål og oppdrag. Det som tidligere ble kalt embetsoppdrag i tildelingsbrevet ble omdefinert og er nå samlet i et eget kapittel i tildelingsbrevet med tittelen «Overordnede utfordringer og prioriteringer» (kapittel 2, etter innledningen kapittel 1). Her samles oversikt over prioriteringer fra hvert enkelt departement. Mål- og styringsparametere er samlet i et eget påfølgende kapittel (kapittel 3) og delt opp i delkapitler etter fylkesmannens fem etablerte roller: som sektormyndighet, som samordningsmyndighet, som rettsikkerhetsmyndighet, som initiativtaker, og som formidler av informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organ i fylket. Tildelingsbrevet inneholder videre oversikt over andre forutsetninger og krav (kapittel 4), budsjetttildelinger (kapittel 5), fullmakter (kapittel 6) og rapporteringskrav og resultatoppfølging (kapittel 7).

Under hvert delkapittel i tildelingsbrevets kapittel 3 finnes en skjematisk oversikt over operasjonaliserte *tverrsektorielle delmål* og videre *delmål for hvert enkelt departement*, gjengitt med konkretiserte styringsparametere og resultatmål, samt angitt ansvarlig embete og departement. I tillegg er det også formulert *oppdrag* som ikke er konkretisert i form av styringsparameter og resultatmål. For fylkesmannens arbeid med gjennomføring av nasjonal politikk for samfunnssikkerhet og beredskap, for eksempel, gjelder ett tverrsektorielt styringsparameter: «Fylkesmannens skal føre tilsyn og veiledning med kommunenes etterlevelse av kommunal beredskapsplikt» (kap. 3.1.1.3). Resultatmålet for dette er gjennomført tilsyn i ¼ av kommunene. I tillegg er det formulert to oppdrag: Fylkesmannen skal gjennomføre øvelser i kommuner med overordnet

---

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/har-fanget-27-tidstyver-hos-fylkesmannen/id2474199/>

beredskapsplan om ressursituasjonen tillater det, og bistå med tilrettelegging av informasjonstiltak i forbindelse med samlokalisering av nødmeldetjenesten.

Enkelte resultatmål er svært konkrete. Ett eksempel på dette er resultatmål for understøttelse av kommunenes arbeid med flyktningsituasjonen: «Andel flyktninger som er bosatt innen 6 mnd. etter at vedtak om opphold i Norge eller reisetillatelse er gitt: 55 % av IMDis totale bosettingsanmodning til kommunene i fylket. Resterende andel skal være bosatt innen 12 måneder» (kap. 3.2.1.6). Andre er mer generelle, for eksempel når det gjelder økt verdiskapning i landbruket og fylkesmannens bidrag til vekst og gründerskap innenfor landbruksbaserte næringer (kap. 3.1.6.1.) Her er resultatmålet at «Regionalt bygdeutviklingsprogram er utarbeidet og fulgt opp i tråd med nasjonal politikk». For enkelte roller – for eksempel rollen som rettsikkerhetsmyndighet, er det tydelig at graden av konkretisering er høyere. Her finnes mål som også er lettere å kvantifisere, for eksempel målsettinger om behandlingstid for klagesaker og bestemmelser om antall tilsyn.

Tildelingsbrevet gjenspeiler også at det ikke er mulig å identifisere konkrete styringsparametere og resultatmål for absolutt alle formål. Ett viktig oppdrag som ikke er konkretisert i form av styringsparameter og resultatmål, er kommunereformen. Her heter det at «Fylkesmannen skal på selvstendig grunnlag gjøre en vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene der det legges vekt på helheten i regionen og fylket, og gi råd om framtidig kommunestruktur (...)». Under enkelte overskrifter er det formulert mange slike mer generelle oppdrag.

Tildelingsbrevet inneholder oversikt over rapportering og rapporteringskrav. Dette omfatter bestemte rapporteringskrav fra enkelte departement med bestemte frister gjennom året, i tillegg til bestemmelser om årsrapport og årsregnskap. Årsrapporteringen er knyttet til målene, styringsparameterne og resultatmålene fra tildelingsbrevet, samt såkalte «andre rapporteringskrav» som fremgår av det samme brevet (kap. 7.3). I tillegg til dette skal fylkesmannen avgi en avviksrapportering knyttet til de faste oppgavene i VØI (omtalt nedenfor).

Tildelingsbrevet er embetsspesifikt og utarbeides av KMD i samarbeid med fagdepartementene, direktorat og tilsyn. Det gir årlige styringssignaler og økonomiske rammer basert på kap. 525 i statsbudsjettet («Fylkesmannsembetene»). Embetene involveres gjennom det foreløpige tildelingsbrevet, hvor de kan gi innspill på uklarheter, forholdet mellom oppgaver og ressurser og gi en helhetlig vurdering av styringssignalene. I tillegg til tildelingsbrevet følger tildelinger fra andre departementers fagkapitler i statsbudsjettet i supplerende tildelingsbrev, enten fra KMD, andre departement,

direktorat eller tilsyn. Disse kan inneholde nye styringskrav som følger av tilleggsbevilgninger eller ved behov for endringer i styringskrav som er gitt i tildelingsbrevet. På den ene siden har fylkesmannen altså en mulighet til å påvirke utformingen av tildelingsbrevet. Samtidig kan det være en utfordring at det åpnes opp for supplerende tildelingsbrev i løpet av året, bl.a. fordi fylkesmannen da er bundet opp gjennom forutgående ressursbruk og øvrige disposisjoner som allerede er foretatt.

## b) Virksomhets- og økonomiinstruks

Ny VØI ble fastsatt i 2014 og erstattet tidligere økonomiinstruks som var vedlagt tildelingsbrevet. VØI ble nå sendt ut samtidig med tildelingsbrevet, men som eget dokument. Føringer av mer langsiktig karakter, som tidligere var omtalt i tildelingsbrevet, ble med dette flyttet til VØI (KMD 2015c). VØI ble ytterligere oppdatert i 2016 og det ble i denne forbindelse lagt til et kapittel som ga en oversikt over embetenes faste og lovpålagte oppgaver (KMD 2016). Fra og med 2016 inneholder VØI en oversikt over fylkesmannens myndighet og ansvar (kapittel 2), departementenes overordnede ansvar i styringen av fylkesmannen (kapittel 3), fylkesmannsembetets interne styring (kapittel 4) og oversikt over fylkesmannens faste oppgaver (kapittel 5).<sup>4</sup>

Oversikten over fylkesmannens myndighet og ansvar gjenspeiler, som tildelingsbrevet, embetets roller. I VØI fra 2016 knyttes styringen til fire myndighets- og ansvarsområder: Fylkesmannen som iverksetter, som samordningsmyndighet, som rettssikkerhetsmyndighet og som ansvarlig for informasjon, kunnskapsinnhenting, initiativ og forslag (KMD 2016). I den elektroniske Styringsportalen er også styringsdokumentene organisert under fire slike rolle-overskrifter.

I oversikten over departementenes ansvar slås det fast at det enkelte fagdepartement har finansieringsansvaret og faglig instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen innenfor eget saksområde. Det presiseres at den enkelte fagstatsråd er konstitusjonelt ansvarlig for sine fagområder. Her løfter VØI frem ministerstyreprinsippet – et prinsipp som har en sterk stilling i norsk statskikk, men som samtidig representerer en hovedutfordring nettopp for alle samordningsbestrebelse. I denne delen av dokumentet presiseres det videre at departementenes styringsansvar skal bygge på prinsippene om mål- og resultatstyring. Instruksen fremhever at resultater og måloppnåelse skal vektlegges

---

<sup>4</sup> <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/Styringsdokumenter/>

i departementenes styringsdialog med fylkesmannen. VØI inneholder i tillegg instruks om bl.a. lederlønnskontrakt og ledersamtale, samt bestemmelser om årsrapport. Årsrapporten skal følge krav og mal utarbeidet av Finansdepartementet (i 2014), og tidligere rapportering på embetsoppdraget utgår, siden oppdragene som det skal rapporteres på nå gis i tildelingsbrevet. Ressursrapportering er en del av årsrapporten.

VØI omtaler også møtestrukturen det legges opp til i dialogen mellom departementene og embetene. Det skal være *ett felles etatsstyringsmøte, sektorvise styringsmøter* ved behov, og såkalte *fagmøter*. Det felles etatsstyringsmøtet skal avholdes om våren og er felles for alle departementene som gir oppgaver til fylkesmannen. Departementene bestemmer om berørte direktorat eller tilsyn også skal delta. Her møter ledelsen i alle embetene. Møtet skal ta utgangspunkt i de krav som tildelingsbrevet stiller og gjenspeile det som rapporteres i årsmeldingen fra embetene. Før møtet gis det en samlet skriftlig tilbakemelding på årsrapporten til det enkelte embete. Det avholdes sektorvise styringsmøter dersom det er behov for utdyping eller presisering av styringssignalene gitt i tildelingsbrevet og/eller VØI – enten felles eller med enkelte embeter. Det presiseres at embetsledelsen alltid skal være representert i slike møter. Fagmøtene skal dekke behovet for faglige avklaringer, for eksempel knyttet til tolkning av regelverk og saksbehandlingsrutiner, fagkonferanser og behov for opplæring. Her er det ikke krav om at embetsledelsen eller ledelsen i departement/direktorat/tilsyn stiller. Det presiseres at det ikke skal gis nye styringssignaler og heller ikke forekomme ressursdiskusjoner på disse møtene.

### c) Vurdering

Det er ennå for tidlig å si noe sikkert om virkninger av omleggingen av styringsdokumentene, men det er tydelig at det nye tildelingsbrevet legger større vekt på mål- og resultatstyring og går lenger enn før i å tydeliggjøre og konkretisere mål, styringsparametere og resultatmål. Den nye strukturen gir også i prinsippet større mulighet for samordning mellom oppdragsdepartementene gjennom en tydeliggjøring og fremheving av tverrsektorielle mål.

Med den nye strukturen er både styringsdialog og rapportering forenklet. Tidligere hadde hvert enkelt departement hver sin styringsdialog med fylkesmannsembetene og hver sin struktur for hvordan rapporteringen av måloppnåelse og gjennomførte aktiviteter skulle foregå. Dette var komplekst for Fylkesmannen å forholde seg til. Fylkesmannens sektormål og rapporteringskrav ble ikke sett i sammenheng og embetene opplevde til dels motstridende mål.

Fylkesmennenes umiddelbare tilbakemelding til foreløpig tildelingsbrev for 2016 var i all hovedsak positiv (KMD 2015d). 15 av 17 embeter var positive til endringene, men pekte også på en rekke forbedringsområder. Det ble pekt på at noen av styringskravene i tildelingsbrevet fortsatt var på et for detaljert nivå og innebar styring på aktiviteter fremfor resultat. Prinsippet om avviksrapportering for faste oppgaver i VØI ble ikke ansett å være tilstrekkelig etterlevd. Noen rapporteringskrav inneholdt oppgaver som ikke framkom ellers i styringsdokumentene, og det ble fremhevet at krav om for eksempel kartlegging, statusvurdering og evaluering burde begrenses. KMD ba departementene gjøre en ny vurdering av oppdragene med sikte på å redusere omfanget og detaljeringsgraden. Departementene ble videre bedt om å ta en ny gjennomgang av VØI for å beskrive oppgavene på et mer overordnet nivå, for derigjennom å redusere antallet oppgaver og eventuelt samordne flere oppgaver mellom departementene.

En omfattende og systematisk gjennomgang av endringer fra foreløpig til endelig tildelingsbrev er det ikke plass til her, men vi kan gjøre oss noen refleksjoner. Det endelige tildelingsbrevet for 2016 ble endret etter innspillene som kom til det foreløpige tildelingsbrevet. For det første ble oversikten over overordnede utfordringer og prioriteringer for det enkelte departement endret, konkretisert og presisert. De fleste departement konkretiserte og presiserte flere prioriteringer i det endelige tildelingsbrevet kontra det foreløpige. Flere departement kortet samtidig ned oversikten over overordnede utfordringer og prioriteringer (for eksempel KMD), mens andre utvidet den noe (for eksempel Justis- og beredskapsdepartementet). For det andre ble det foretatt endringer i oversikten over delmål, styringsparametere og resultatmål, samt oppdrag. I det foreløpige tildelingsbrevet var ansvarshavende for enkelte styringsparametere og resultatmål oppgitt å gjelde for enkeltembeter. I det endelige tildelingsbrevet er disse stort sett endret til å gjelde for alle fylkesmenn, slik at den totale lengden på dokumentet er kortet noe ned. Det er samtidig lagt inn noen flere tverrsektorielle delmål, styringsparametere og resultatkrav som ikke var tatt inn i foreløpig tildelingsbrev.

Enkelte departement har tydelig gjort en ryddejobb i prosessen fra foreløpig til endelig tildelingsbrev. Helse- og omsorgsdepartementet har noen færre mål og oppdrag i det endelige tildelingsbrevet. Under Klima- og miljødepartementet er oppdragene i samlet slik at de gjelder alle fylkesmenn i stedet for til embetene enkeltvis, noe som har redusert antallet oppdrag betydelig. Også under Landbruks- og matdepartementet er oppdragene samlet slik at de stort sett gjelder alle fylkesmennene. Noen (etter vår oppfatning) svært vage styringsparametere og resultatmål er fjernet. For eksempel under «Klimahensyn skal ivaretas i alle sektorer» (kap. 3.2.1.5) var det i det foreløpige tildelingsbrevet oppgitt

styringsparameter: «Tiltak for klimatilpasning» og et tilhørende resultatmål: «Samfunnet er bedre tilpasset klimaendringene sammenliknet med 2015». Dette er fjernet i det endelige tildelingsbrevet.

Totalt sett er tildelingsbrevet fremdeles omfattende. Listen over fellesføringer for 2016 er blitt noe lengre i det endelige tildelingsbrevet. Listen over «Andre rapporteringskrav i årsrapporten» til slutt i dokumentet, som kommer i tillegg til rapportering på mål, styringsparametere og resultatmål er også etter vår vurdering relativt omfattende.

Nedenfor gjengir vi noen av fylkesmennenes vurderinger av de nye styringsdokumentene.

## Møteobservasjon: Etatsstyringsmøte og fagmøte

Forskergruppen har så langt vært til stede ved to ulike møter som er avviklet i henhold til det nye styringsrammeverket; det felles etatsstyringsmøtet i Oslo den 26. og 27. april 2016 og KMS fagmøte for fylkesmennene i Tønsberg den 15. til 17. juni 2016. Nedenfor følger en generell beskrivelse og vurdering av de to møtene, i første omgang basert på observatørens subjektive inntrykk.<sup>5</sup> For å vurdere hvor formålstjenlige disse møteplassene er, er responsen fra «hovedpersonene» – det vil si deltagerne fra fagdepartementene og fra de respektive fylkesmannsembeter – naturligvis det avgjørende. Omtalen av de to møtene er derfor i denne underveisrapporten supplert med deltagerens oppfatning, slik den gir seg til uttrykk gjennom annen datainnsamling (survey og intervju).

### a) Etatsstyringsmøtet

Av de to arenaene, utgjør etatsstyringsmøtet definitivt den største innovasjonen. Møtet i Oslo hadde, som departementsråd Eivind Dahle i KMD poengterte ved møtets start, en pilotkarakter, og det burde derfor være et visst rom for prøving og feiling. Men i det store og det hele satt vi som observatører igjen med inntrykk av at møtet var godt forberedt, og at deltakerne i hovedsak hadde en omforent forståelse av hva sjangeren etatsstyringsmøte måtte innebære i en fylkesmannskontekst, særpregt som det er med så mange aktører på begge sider.

---

<sup>5</sup> Yngve Flo var til stede på etatsstyringsmøtet begge dager, og de to siste dagene av fagmøtet. Kristin Rubecksen var til stede på andre dag av etatsstyringsmøtet, og Lise H. Rykkja på første dag av fagmøtet. Det kan nevnes at Flo har vært til stede på en rekke fylkesmannsmøter i perioden 2009 til 2014, og dermed har disse møtene som et referansepunkt.



Møtet ble avviklet over to dager i Stratos konferanse- og selskapslokaler, og observatørene lot seg fascinere av selve de fysiske rammene rundt møtet, eller *scenografien*, om man vil. Representantene for henholdsvis fylkesmannsembetene og de sentrale styringsetatene var plassert midt imot hverandre, og da på en slik måte at man fikk et klart inntrykk av likeverdighet mellom partene – men samtidig slik at man nettopp fikk understreket at det var to «parter» som møtte



Foto fra fagmøtets første dag, 26. april 2016; «fylkesmannssiden» til venstre, «styringsetatene» til høyre.

hverandre (se foto). På venstre side satt fylkesmennene (plassert i etablert rekkefølge, fra Finnmark til Østfold), med sine assisterende fylkesmenn bak seg. På høyre side satt representantene for KMD og de sentrale styringsetatene. Her skiftet deltagerne plassering, slik at etatene som var «i ilden» tok plass ved bordet, og ellers tok sete på stolene bak. Møtelokalet hadde sine svakheter. Flestepartene av deltagerne (assisterende fylkesmenn og de på den «sentrale» siden som til enhver tid ikke satt ved bordet) måtte sitte med notatbøker og datamaskiner i fanget. Det var dessuten noe lyd mellom møterommet og vranglearealet i etasjen nedenfor. Likevel vil vi fra observatørenes side si at vi hadde stor sans for de fysiske rammene, der bordplasseringen og det intime og fortettete lokalet understreket møtets formål, og trolig gjorde det enklere å holde en stram regi. Om man kanskje velger andre møtelokaler ved senere anledning, bør fortettingen og hovedelementene i selve scenografien videreføres.

Regien var stram, og tempoet var høyt. Det tror vi også er en forutsetning at deltagelse på denne arenaen skal bli prioritert, noe som igjen er en forutsetning for at møtet skal fungere ut fra intensjonen om å styrke den sektorovergripende styringen av embetene, og å sikre læring. Ambisjonen bør være at alle sentrale styringsetater er til stede møtet igjennom, også på de programposter som ikke involverer eller opplagt er direkte relevante for den enkelte etat. Observatørene registrerte at det foregikk en klar uttynning i rekkene på den sentralstatlige siden i løpet av møtet, og det er verdt å merke seg at den enheten som fikk den aller klareste meldingen fra fylkesmannsembetene – Sivilavdelingen i JD, knyttet til påstått urimelig kritikk av vergemålsarbeidet ute i embetene – ikke var til stede i det hele tatt.

Møtet var strukturert som en dialog knyttet til fylkesmannens rapporter for foregående år, samt utfordringer for inneværende år. Under alle temaområder var det i prinsippet de sentrale leddene som hadde utspillet, mens fylkesmannssiden responderte. Like fullt var ikke dette en «ovenfra og ned»-kommunikasjon, det var en reell dialog, og det kan endatil være grunn til å hevde at læringseffekten – iallfall den potensielle læringseffekten – var størst på den sentrale siden. På «fylkesmannssiden» kjenner man hverandre godt, og man kjenner den enkelte sentrale etat og de enkelte oppdrag godt. De sentrale «fylkesmannsetatene» har neppe det samme inngående kjennskap til hverandre; til substansen i «de andres» oppdrag og styring, og heller ikke alltid til de muligheter som ligger i selve fylkesmannsinstitusjonen. Det siste poenget ble under møtet anskueliggjort bl.a. gjennom fylkesmann Sponheims appell til Utlendingsdirektoratet om å «bruke oss» i større grad enn direktoratet la opp til (under diskusjonen om håndteringen av flyktningkrisen); en appell som ble besvart av UDI-direktør Frode Forfang, som «tok veldig med seg» dette om å bruke Fylkesmannen.

Skal fremtidige etatsstyringsmøter innfri sitt potensiale, er det ikke bare viktig at alle styringsetater prioriterer å være til stede hele tiden. Det er også viktig at etatene er representert med personer på høyest mulig nivå. Under samtale med representanter for fylkesmannsembetene i pausene, uttrykte mange tilfredshet nettopp med at det var så mange «toppfolk» til stede; personer som kunne uttale seg forpliktende på vegne av sine respektive enheter – underforstått; dette har ikke alltid vært tilfelle på de tradisjonelle fylkesmannsmøtene. Skal dette være mulig, vil det være en stor fordel om møtetidspunkt blir avklart tidligst mulig, gjerne rutinemessig lagt til tirsdag/onsdag i uke 17, slik som denne gang. Skal læringseffekten tas ut, vil vi videre tro at det er viktig å inspirere de enkelte styringsetatene til å etablere faste rutiner for evaluering i etterkant av møter, og da på en slik måte at de også diskuterer hva som kan læres av «de andre».

Programmet for møtet var sydd sammen på en slik måte at man allerede i utgangspunktet «tvang» de sentrale instanser til å tenke på tvers. De fleste temaer var sektorovergripende (med unntak av en sak BLD hadde alene, samt en sak KMD ved Kommunalavdelingen sto for), og hvert enkelt av dem forutsatte forberedte innspill fra flere etater. Temaet asylsøknader og bosetning av flyktninger involverte UDI, DSB, JD og Helsedirektoratet; temaet samordnet bosted-, areal- og transportplanlegging involverte KMD, Miljødirektoratet, LMD, og Helsedirektoratet; mens den allmenne diskusjonen om Fylkesmannens tverrsektorielle samordningsrolle ble heftet på et prosjekt rettet inn mot utsatte barn og unge, og et etablert samarbeid mellom Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, NAV, IMDi og BUF-etat – for å nevne noen eksempler. Innleggene under de respektive temaer

bar ikke preg av noen form for «samsnakking» på forhånd, noe vi i utgangspunktet ikke ser som et problem – for det er nettopp på denne arenaen at samsnakkingen foregår, ikke bare på tvers av etater, men også som en dialog mellom den regionale og den sentrale stat. Fylkesmannskollegiet bør i denne sammenheng anses å være en særdeles viktig ressurs for den sentrale stat, for fylkesmennene er ofte de som kjenner manglende samordning eller harmonisering på sentralt hold på kroppen – ikke minst i form av utfordringer for fylkesmannens egen samordningsfunksjon.

Som nevnt vurderer vi det slik at etatsstyringsmøtet fungerte som en reell dialog, mer enn en enveiskommunikasjon, og dette innebærer at også ros og ris gikk begge veier. Fylkesmennene uttrykte klart det de fant kritikkverdigg i den statlige styringen, og effekten av denne kritikken ble større når den ble gjentatt av flere. Samtidig var fylkesmannssiden raus, og konkret i sin ros av det som fungerte godt, eller iallfall fungerte bedre på oppdragsgivernes side. Fra sentralt hold var rosen og risen i første rekke knyttet til konkrete punkter i fylkesmennenes rapporter, og da i all hovedsak på et generelt nivå – med samtlige embeter som adressater. Ingen enkeltembeter ble, så langt vi var i stand til å registrere, «hengt ut». Noe av rosen var like fullt rettet til enkeltembeter, eksempelvis til fylkesmannen i Nordland for embetets arbeid med risiko- og sårbarhetsanalysen for fylket. Enkeltembeter var forespurt om å gjøre rede for sitt arbeid innenfor de enkelte temaområder, og det er ikke urimelig å hevde at dette i de fleste tilfeller fungerte som en klapp på skulderen for embeter som på ulikt vis hadde utmerket seg positivt i året som var gått. En generell vurdering fra vår side er at denne praksisen nok bærer i seg potensial ikke bare for å motivere, men også å svekke motivasjonen for embeter som ikke blir fremhevet på denne måten. Slike hensyn bør likevel tillegges liten vekt, vurdert opp imot den virkelige verdien av disse innleggene – som så langt vi er i stand til å vurdere gjennomgående var av høy faglig verdi, og burde ha en uomtvistelig nytteverdi for forsamlingen.

I etterkant av etatsstyringsmøtet ble det sendt ut et elektronisk spørreskjema (evalueringsurvey) til alle som var påmeldt møtet (fylkesmenn, assisterende fylkesmenn, departementer og direktorater).<sup>6</sup> Surveyen omfattet i hovedsak spørsmål knyttet til deltakernes vurdering av etatsstyringsmøtet med tanke på om sammensetningen av programmet opplevdes som hensiktsmessig og nyttig i en styringssammenheng. Spørsmålene var i stor grad organisert rundt de ulike programpostene, som til sammen utgjorde 9 poster fordelt over møtets to dager:

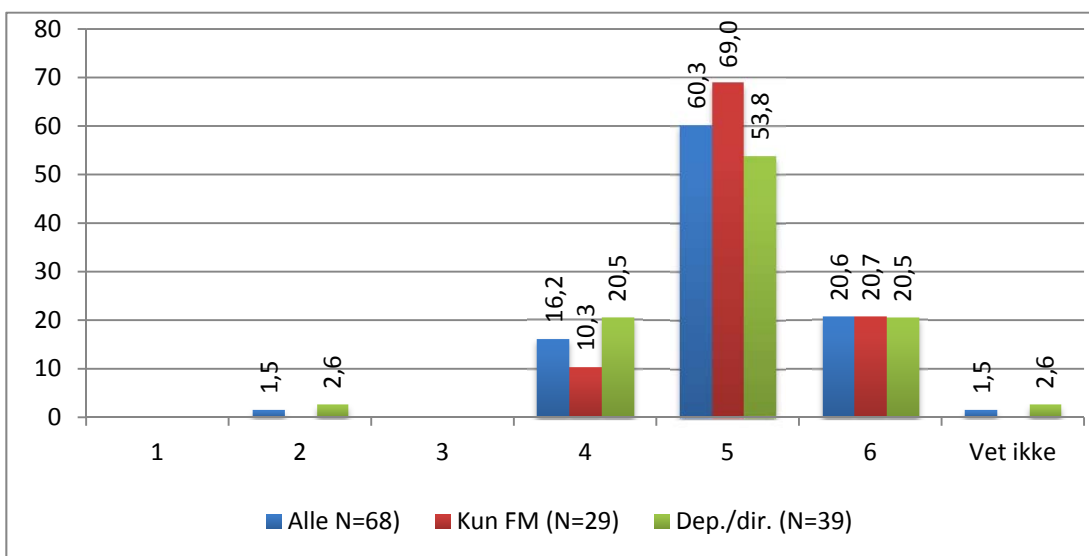
---

<sup>6</sup> Alle deltakere på møtet fikk tilsendt undersøkelsen. Dette inkluderte også KMD. 68 av 106 deltakere svarte. Dette gir en svarprosent på 64,2. Fordelingen var slik: Departement: 28, Direktorat/tilsyn: 11, Fylkesmannen: 29.

(1) administrative forhold, 2) håndtering av høye ankomster av asylsøkere og bosetting av flyktninger, (3) samfunnssikkerhet, (4) likestilling og universell utforming, (5) samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, (6) prioritering av tilsyn og enhetlig praksis, (7) styrking av fylkesmannens tverrsektorielle samordningsrolle, (8) kommunereform – fylkesmannens tilråding om fremtidig kommunestruktur og (9) oppfølging og veiledning av ROBEK-kommuner.

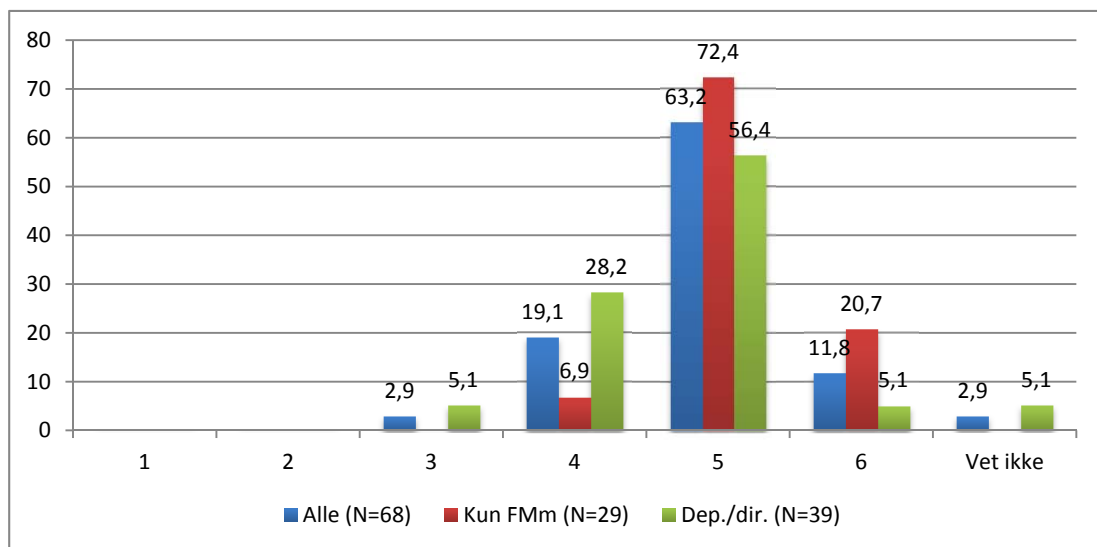
For hver programpost ble deltakerne spurt om å vurdere hvor nyttig posten var i en styringssammenheng på en skala fra 1 (i liten grad) til 6 (i stor grad). Det ble spurt om det var avsatt tilstrekkelig med tid til den aktuelle posten, og om deltakernes vurdering av spesifikke aktører med hensyn til tydelighet i styringssignaler eller hvor nyttig andre embeters presentasjoner og innlegg opplevdes under den enkelte programpost. I tillegg var det for hver post anledning til å gi utfyllende kommentarer i egne felt, og det ble stilt oppfølgingsspørsmål i de tilfeller der respondenter hadde gitt uttrykk for at de i mindre grad opplevde den enkelte programposten som nyttig. Her ble de for eksempel spurt mulige årsaker til dette. Avslutningsvis ble deltakerne spurt om betraktninger knyttet til ulike aspekter ved etatsstyringsmøtet sett under ett og departementenes skriftlige tilbakemeldinger på embetenes årsrapporter.

Surveyen viser at deltakerne i all hovedsak var positive til møtet. De mente gjennomgående at etatsstyringsmøtet var nyttig, som vist i figur 1 under (81 % svarte «i stor grad» dvs. score 5 og 6 på en skala fra 1–6).



Figur 1. Etatsstyringsmøtet sett under ett: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 i stor grad), i hvilken grad opplevde du etatsstyringsmøtet som nyttig? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.

Deltakerne mente videre (Figur 2) at sammensetningen av programmet for møtet var hensiktsmessig (75 % svarte «i stor grad», dvs. kategori 5 og 6).

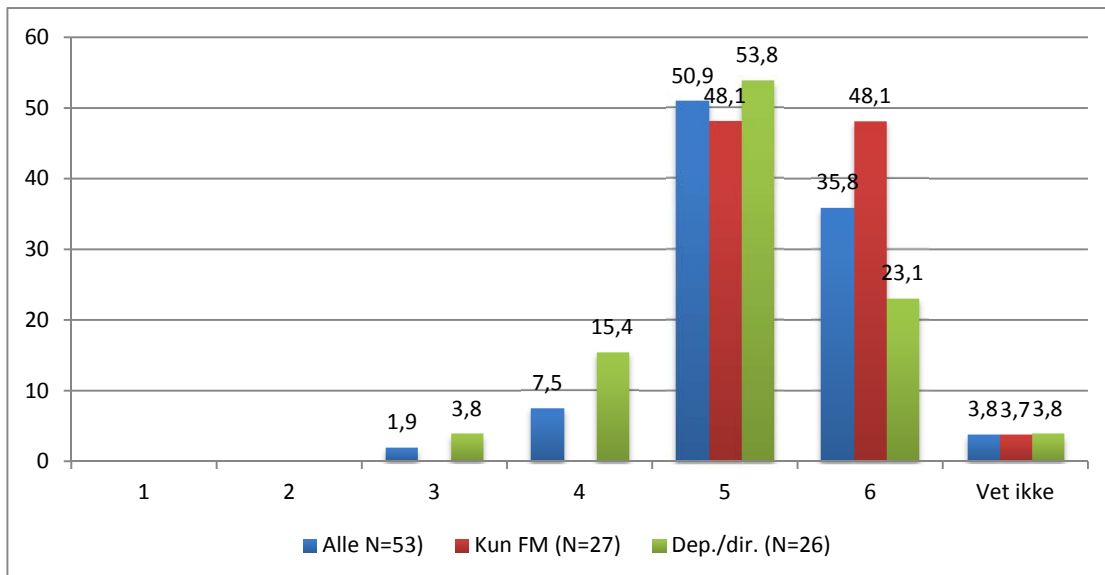


Figur 2. Programmet sett under ett: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 i stor grad), i hvilken grad mener du sammensetningen av programmet for etatsstyringsmøtet var hensiktsmessig? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.

I hovedsak mente deltakerne også at de ulike programpostene var relevant i styringssammenheng, selv om det er noe variasjon mellom enkelte programposter (figur 3–12, se appendiks). Særlig spredning i deltakernes vurderinger av styringsmessig relevans ser vi for posten «likestilling og universell utforming» (figur 7). Her svarte 58,7 % av deltakerne at de oppfattet denne programposten som bare å ha en «middels» styringsrelevans, (score 3–4). Ser vi kun på fylkesmennene (en benevnelse som i denne sammenheng inkluderer de assisterende fylkesmennene) er andelen «mellomfornøyde» enda høyere (65,5 %). Forskjellene ut fra aktørens virksomhetstilknøytning var totalt sett små, men vi ser at fylkesmennene generelt var mer positive i sine vurderinger enn representantene for departementene og direktoratene. Dette gjaldt særlig deltakernes vurderinger knyttet til den styringsmessige relevansen av programposten «administrative forhold»; hvor 86,2 % av fylkesmennene svarte «i stor grad», mens 65,4 % av departementene og direktoratene samlet svarte det samme (figur 3). På den andre siden var det stor enighet uavhengig av virksomhetsnivå om at KMD i stor grad (kategori 5 og 6) ga tydelige styringssignal på møtet (figur 4).

Blant fylkesmennene som svarte på KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet i 2016 oppga 90 % at de opplevde de skriftlige tilbakemeldinger på årsrapportene som nyttige (figur 10 under). I surveyen svarte også en stor andel av fylkesmennene

(80 %) at møtet opplevdes som en forbedring, og at diskusjonene gjenspeilte styringsutfordringer som er relevante for embetet (83 %). Når det gjaldt den praktiske gjennomføringen av etatsstyringsmøtet svarte også her svært mange av fylkesmennene at de i stor grad var tilfreds med dette (76 %).



Figur 10. Programpost 7. Styrking av fylkesmannens tverrsektorielle samordningsrolle: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 i stor grad), i hvilken grad opplevde du programposten som relevant i styringssammenheng? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.

Samlet er dette i overveiende grad svært positive tilbakemeldinger fra fylkesmennene, noe som bekreftes gjennom intervjuene vi har utført med fylkesmennene i etterkant av etatsstyringsmøtet og evalueringssurveyen. Deltakerne på etatsstyringsmøte benyttet seg i varierende grad av muligheten til å gi utdypende kommentarer i egne felt i surveyen. Mange av kommentarene bygger opp under inntrykket fra surveyen forøvrig om den positive mottakelsen det nye formatet gir, men det finnes også eksempler på det motsatte:

«Overraskende nyttig og positiv erfaring» (Direktorat/tilsyn)

«Programmet var bra, en klar forbedring fra tidligere» (Fylkesmann)

«Dette var engasjerende og motiverende. Bra at flere av departementene/direktoratene satt med hele tiden. Det burde justis også gjort. Viktig for på tvers innsikten» (Fylkesmann)

«Det er nyttig, men departementene må være tydeligere på hva som er viktigst. Det blir både stort og smått. Noen må ta større ansvar for å se helheten og vurdere embetets totale prioriteringer» (Fylkesmann)

«Det er meningsløst at så mange sektormyndigheter skal være til stede hele tiden» (Departement)

Svært mange av kommentarene dreide seg om behovet for mer tid til diskusjon og kommentarer, og/eller viktigheten av at man i forberedte innlegg forholder seg til den tid man opprinnelig har blitt gitt:

*«Viktig at det er tid til spørsmål og kommentarer, om det er skal være styringsdialog. På noen av postene ble tiden oppspist av innledningene» (Fylkesmann)*

*«Samlet sett vellykket formiddag på dag 2, men noen innledere hadde åpenbart ikke forberedt seg mtp å holde tidsbegrensningen. Dermed ble det for kort tid til samtale. Det gikk ut over temaet samordning av tilsyn» (Departement)*

*«(...) men i praksis gikk det for mye tid med til presentasjon og det ble for lite tid til styringsdialog. Sånn sett fikk møtet noe mer preg av seminar enn etatsstyringsmøte» (Departement)*

*«De forberedte kommentarene fra embetene er en svært viktig del av programmet. Men det er viktig at disse begrenses i varighet til 5–6 min.» (Departement)*

*«For lite tid til diskusjon, ble litt heseblesende» (Direktorat/tilsyn)*

Flere av deltakerne hadde også utdypende kommentarer til det tematiske opplegget for etatsstyringsmøtet. Innspillene her dreide seg om tema som en mente burde vært inkludert, eller tema som ikke ble vurdert som så relevant og ikke oppfattes som del av embetenes kjerneoppgaver:

*«Synes med fordel noen andre sentrale oppdrag for fylkesmennene kunne vært med; f.eks. verneplaner på miljøområdet. Universell utforming ble tatt opp, men dette er et begrenset oppdrag» (Fylkesmann)*

*«For mye tid avsatt til emner som ikke er kjerneoppgaver. Eks. universell utforming og likestilling» (Fylkesmann)*

*«Interessant innlegg. Men problemet – som må sies å tilhøre nesten eksklusivt BLD – stiller spørsmål om det er greit med sektorvise tema på et slikt etatsstyringsmøte? Eller om det bare bør være tverrsektorielle emner (i hvilket tilfelle dette ikke var spesielt passende)?» (Departement)*

Her kan det være verdt å merke seg at temaet «Likestilling og universell utforming» ser ut til å oppfattes som et «sektoroppdrag» og ikke som en sektorovergripende utfordring. Dette strider mot intensjonene om å løfte dette fram som tema i denne sammenhengen.

Enkelte deltakere kom også med konkrete forslag til forbedringer for fremtidige møter. En del av disse kommentarene handler om behov for økt tid og mulighet for diskusjon, valg av tema m.m., men flere peker også på aspekter knyttet til selve møtelokalet:

«Arbeidsforholda for oss assisterande fylkesmenn på bakarste benk, var ikkje gode. Ein ting er at me er «utanfor» diskusjonen. Det er kanskje tilsikta, og i så fall til å leva med. –Ein annan ting er at grunnleggjande føresetnader for å ta gode notatar med vidare heim, er å ha straum til PC og eit arbeidsbord (...)» (Assisterende fylkesmann)

«Usikker på om ass. fylkesmenn var ment å ha observatørstatus» (Fylkesmann)

«Litt for trange lokaler til todagers møte» (Departement)

«Forbedring: Lokaler!» (Fylkesmann)

«Forbedringer på alle fronter foruten om oppsett i møterom. Alle deltakere må ha tilgang til bord, og stikkontakter» (Fylkesmann)

## b) Fagmøtet

Fagmøtet vi observerte ble avviklet i Vestfold, med hoveddelen av programmet lagt til Quality Hotel Tønsberg. Om dette møtet skal det først og fremst sies at observatørene ikke var i stand til å se at dette på noen som helst måte skilte seg fra de tradisjonelle fylkesmannsmøtene, nærmere bestemt de såkalte «store» fylkesmannsmøtene.<sup>7</sup> Dette har nok dels sin forklaring i at møtet var planlagt og berammet før det nye styringsrammeverket ble fastsatt – noe som i sin tur innebærer at det er noe uklart for forskergruppen hvor vidt og i hvilken grad dette møtet skilte seg fra hvordan et «normalt» fagmøte er tenkt. Våre videre resonnementer legger til grunn at fagmøtearenaen på ett eller annet vis vil representere en kontinuitet tilbake til fylkesmannsmøtene.

Det er opplagt at enkelte av de behov som ble dekket gjennom de tradisjonelle fylkesmannsmøtene (dette møtet oppstod i 1915, se forøvrig omtale av møtenes funksjon og historiske utvikling i Flo 2014) nå vil være dekket gjennom etatsstyringsmøter og andre elementer i styringen av embetene. Vi vil likevel understreke at fagmøtet i Vestfold til liks med tidligere fylkesmannsmøter bærer i seg kvaliteter som neppe fullt ut blir dekket på andre måter. Fagmøtet skiller seg ut fra embetsstyringsmøtet på en rekke punkter, først og fremst fordi det gir mulighet for fordypning i enkelttemaer. De store reformer (spesielt slike som på ett eller annet vis påvirker kommunal virksomhet), viktige strukturelle endringer i fylkesmannsembetet selv, samt ny sektorlovgivning på enkelte felter er temaer som har stått sentralt på fylkesmannsmøtene.

---

<sup>7</sup> Disse skilte seg ut fra de «ordinære» fylkesmannsmøte ved at de ble avviklet utenfor Oslo med et intervall av to år, og gav noe større rom for ekskursjoner, festlige sammenkomster o.l.



I tillegg til samfunnssikkerhet og beredskap, som var tema for fagmøtets dag 1, utgjorde kommunereformen og de nært tilknyttede reformene i fylkesmannens egen struktur og rolleutøvelse hovedtemaene under årets fagsamling. Fylkesmennene selv tok adskillig mer plass under fagmøtet, enn hva tilfellet var under embetsstyringsmøtet. Konseptet innebærer da også at det gis tid til bred debatt, med rom for høyttenkning og selvkritikk, og da med utgangspunkt i innlegg fra politisk og/eller administrativ lederskap i departementene, fagbyråkrater samt representanter for fylkesmannsembetene selv. Årets møte utmerket seg ved at kommunereformen var på vei inn i en kritisk fase, der de siste kommunale vedtak før 1. juli-fristen skulle hankes inn, og der arbeidet med å utarbeide fylkesmennenes tilrådninger var i startgroen. Ute i de enkelte fylkesmannsembetene var det knyttet stor spenning til hva som ble gitt av politiske signaler under dette møtet, bl.a. knyttet til hvilket spillerom man skulle ha til å gi anbefalinger i strid med lokale preferanser, samt til håndtering av tidsfrister. Slike signaler ble gitt av statssekretær Paul Chaffey, og ytterligere signaler kom fra statsråd Jan Tore Sanner under den høytidelige middagen i Horten samme kveld (der observatørene ikke var til stede). Det var både torsdagen og fredagen satt av mye tid til intern diskusjon i fylkesmannskollegiet knyttet til erfaringer fra reformarbeidet og de refleksjoner man gjorde seg om den videre prosessen – og da på en måte som må ha gitt grunnlag for en viss «kalibrering» fylkesmennene imellom (og i dette tilfellet også en innsikt i ulike vurderinger om hvordan oppdraget skal løses). Samtidig må meningsutvekslingen ha vært informativ for KMDs politiske og administrative lederskap.

## Intervjuundersøkelse – Fylkesmannen

I perioden mai – august 2016 gjennomførte prosjektgruppen intervju med til sammen 6 fylkesmenn og én assisterende fylkesmann (i Buskerud, Finnmark, Hordaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Østfold). I utvelgelsen av fylkesmenn har hensyn til geografisk spredning vært et moment, men også tilgjengelighet har i praksis vært avgjørende. Vi foretar for tiden (høst 2016) intervju med informanter i KMD og andre fagdepartementer. Vi har utarbeidet en intervjuguide som har blitt lagt til grunn for alle intervjuene, men med noe tilpasning av spørsmål avhengig av type respondent (fylkesmenn vs. informanter i departementer).

Spørsmålene i intervjuguiden til fylkesmennene har i hovedsak vært knyttet til deres egne erfaringer og oppfatninger av styringen av embetene – både mer allment på tvers av embeter, og mer spesifikt for sitt eget embete, og om utforming, implementeringen og mulige virkninger av det nye rammeverket for styring av

fylkesmannen så langt. Spørsmålene var utformet for å dekke inn både før-situasjonen (før innføringen av nytt rammeverk) og nå-situasjonen. Sentrale tema i intervjuene har blant annet vært refleksjoner rundt ulike sider ved styringspraksis og styringskultur, forholdet ulike oppdragsgivere imellom, bruk og utnyttelse av fylkesmannens lokale og tverrsektorielle kompetanse, fylkesmannens handlingsrom, samt den formelle styringsdialogen (møtestruktur, mål og resultatrapportering, bruk av tildelingsbrev, rapportering og tilbakemelding m.m.). Vi har også berørt tema som tillitsforhold, uformell styring og styringsbehov. Hovedmålet for intervjuene har vært å få et innblikk i hvordan det nye rammeverket for styring av fylkesmannen oppleves og erfares så langt, og hvordan dette vurderes av fylkesmennene selv sett i lys av tidligere styringspraksis, styringskultur og styringsutfordringer. Vi vil i de kommende avsnitt presentere noen hovedfunn fra denne intervjurunden. Vi har ved bruk av sitater anonymisert fylkesmennene. Sitatene er brukt som illustrerende uttalelser og eksemplifisering av bestemte fenomen vi har lagt merke til, men er ikke nødvendigvis representative holdninger for alle fylkesmennene. Vi har også i de fleste tilfeller anonymisert spesifikke henvisninger til konkrete sektormyndigheter eller oppdragsområder, delvis på grunn av at vi så langt kun har dekket fylkesmennenes perspektiv.

Det er viktig å understreke at dette i all hovedsak innebærer en fremstilling av virkeligheten sett fra fylkesmennenes side, og at bildet kan bli mer nyansert og kanskje motstridende når også representantene for moderdepartementet (KMD) og sektorene (oppdragsdepartementene og direktorat) har «sagt sitt» i senere faser av evalueringen.

a) Et vesentlig skritt i riktig retning, men noen utfordringer gjenstår

Fylkesmennene er i all hovedsak svært fornøyd med det nye rammeverket for styring. Selv om flere påpeker forbedringsmuligheter, mener de at dette allment er et vesentlig og viktig skritt i riktig retning. Vurderingen er gjennomgående at omleggingen av styringssystemet har gitt økt oppmerksomhet og bevissthet om fylkesmannens oppgaver og behovet for samordning. En av fylkesmennene uttrykker det slik (fylkesmann 1):

Det nye rammeverket gjør at departementene i større grad må forholde seg til oss. De må ha en mening om fylkesmennene i mye større grad, og på et høyere nivå i sin organisasjon. Det gjør nok at flere får øynene opp for hva fylkesmennene er. Det er et kjempegode. Fylkesmennene er en uforløst kvalitet i norsk statsforvaltning.

Fylkesmennene viser til at det er mindre detaljstyring sammenliknet med før, tydeligere fokus på mål- og resultatstyring og økt oppmerksomhet om tverrgående

mål og samordning. Samtidig er det flere som peker på at det både har vært, og fortsatt er, forskjeller mellom ulike sektorer, særlig når det gjelder detaljstyring. Den nye strukturen i styringsdokumentene oppleves som god, og det er flere som mener at omleggingen av dokumentene bidrar til å gi en bedre oversikt og innsikt i hva embetene som helhet har av oppgaver. Delingen i oppdragsbeskrivelser i tildelingsbrevet (årlige oppgaver) og oppgaver VØI (faste, lovpålagte oppgaver) sees på som positivt og som en forbedring og forenkling av styringsdokumentene.

Enkelte peker likevel på at det er et behov for å gå noen ekstra runder og at det kan være noe overlapp av formuleringer mellom de to dokumentene (fylkesmann 2):

Det er jo preg av at dette her er første runde. Så det er nok en jobb å gjøre med å skille mellom det som står i tildelingsbrevet og den delen som handler om de faste oppgavene til fylkesmannen, her er det kanskje litt mye overlapp. Det er nok behov for å rydde litt mer i de dokumentene.

Selv om alle fylkesmennene vi har snakket med opplever det nye rammeverket for styring som et vesentlig skritt i riktig retning, er det enkelte forhold som fremdeles oppleves som utfordrende. Noe av dette knyttes til at styringssystemet er inne i en «innkjøringsperiode» og at det har gått kort tid siden det ble innført. Det pekes på uklarheter og vanskeligheter med å operasjonalisere mål og resultatkrav. Enkelte finner også som nevnt over at det fremdeles er en viss overlapp mellom tildelingsbrevet og VØI. En av informantene peker på at det kan ta litt tid for enkelte aktører – her oppdragsdepartementene – å finne sine «nye» roller i det nye rammeverket og endre sin styringsatferd (fylkesmann 3):

Så er det noen ting som jeg tenker vi fremdeles har som utfordringer... Det bare tar litt lenger tid, ikke sant, for det handler jo om at det tvinger de ulike departementene til å stramme seg opp selv, da, på at de ikke da i løpet av året kommer med mange nye oppdrag. Det har det jo vært en tendens til tidligere og vi har sett det litt i år, at det er fremdeles noen departement eller direktorat som kommer med oppgaver litt sånn utover...

Flere uttrykker – som denne fylkesmannen – at det er vanlig at det kommer ekstra oppgaver utover året som ikke har vært nevnt i styringsdokumentene. De som nevner dette viser til en oppfatning om at det nye styringsrammeverket er ment å skulle i størst mulig grad samle styringssignaler i det årlige tildelingsbrevet. De uttrykker på den ene siden bekymring for en fortsatt utvikling med mange supplerende oppdrag utover året. Flere av fylkesmennene peker på den andre siden på at det må være rom for en viss fleksibilitet da det kan oppstå ekstraordinære situasjoner i løpet av året som gjør at slike supplerende oppdrag og tildelinger er nødvendig. Ett konkret eksempel som nevnes av flere er håndteringen av den økte flyktningestrømmen i 2015 og 2016. Oppfatningen blant fylkesmennene er imidlertid at formidling av slike oppdrag i hovedsak bør skje unntaksvis. Det er samtidig en gjennomgående oppfatning og forhåpning blant fylkesmennene at

dette vil kunne bedre seg over tid, og at omleggingen av styringsrammeverket «må gå seg litt til».

Når det gjelder avholdelsen av det første felles etatsstyringsmøtet våren 2016 er inntrykket som danner seg gjennom intervjuene at fylkesmennenes erfaringer er svært positive. Flere peker på at «strukturen» på møtet opplevdes som god. Det vises særlig til at denne måten å organisere møtet på har som en gunstig effekt at sektormyndighetene må lytte mer til hva de andre sektorene driver med og hvilke styringssignaler de sender. I denne forbindelse understrekes det at det er viktig at departementene prioriterer et slikt møte og er til stede hele tiden. I kombinasjon med omleggingen av tildelingsbrev og VØI oppfattes det nye styringsrammeverket som å gi et stort potensiale for mer samordning og koordinering på tvers av sektorene. Det understrekes at både omleggingen av styringsdokumentene og den nye møtestrukturen er viktig for embetenes forståelse av styringsinformasjonen.

Inntrykket vårt er at overgangen til ett møte i året oppleves som hensiktsmessig. Flere av informantene uttrykker at både temavalg og gjennomføring av møtet var bra, selv om enkelte også peker på at noen programposter ikke var så treffende for akkurat deres embete. Alle fylkesmennene sier at det er viktig å ta hensyn til prioritering av temavalg i planleggingen av slike møter i tiden fremover. Også møtets fysiske utforming vurderes som veldig bra (fylkesmann 3):

Jeg likte jo det at vi liksom satt på ene siden og hadde assisterende fylkesmenn rett bak oss, og alle de ulike fagmyndighetene på andre siden av bordet.

Denne informanten opplyser om at hun i ettertid har tenkt på om det for noen av sesjonene i et slikt styringsmøte kunne vært rom for å inkludere enkelte andre aktører med mer spesifikk detaljkunnskap knyttet til noen av embetenes oppdrag, altså en form for «sekundant». Hun nevner blant annet helse som et slikt område og fylkeslegen som mulig aktør:

... jeg som fylkesmann kjenner jo innholdet. Men det er klart – vi har ikke den samme detaljkunnskapen (...) Ikke så detaljert som jeg kanskje tenker at en sånn møtestruktur egentlig krever.

Samtidig vises det til at inkludering av flere fra fylkesmannens side vil kunne gjøre styringsmøtet for omfattende og stort, og at det i praksis kanskje ikke er mulig å få til.

Den skriftlige tilbakemeldingen på årsrapportene sees på som et kjærkomment tiltak blant fylkesmennene. En informant beskriver dette som en stor forbedring sammenliknet med tidligere praksis hvor tilbakemeldinger i stor grad hadde et rent avviksfokus. Det oppleves som viktig at tilbakemeldinger fra sektormyndighetene på rapporteringen også sier noe om hva embetet faktisk har fått til, og ikke bare hva

man ikke har gjort (fylkesmann 2). En forhåpning er at denne formen for tilbakemelding vil gi mer rom for å formidle et mer helhetlig bilde av det enkelte embete og hva som har foregått i løpet av året. Det fremheves også at det er positivt at de sentrale styringsorganene får anledning til å gi positive tilbakemeldinger med dette nye systemet, og ikke bare respondere på avvik.

## b) Ulike styringskulturer og styringspraksiser

Et generelt poeng som trekkes frem i intervjuene, er at styringen av fylkesmannsembetene tidligere har vært preget av fragmentering. Det har vært til dels store forskjeller mellom ulike fagdepartement og direktorater i styringssignaler som gis, og vesentlige ulikheter når det gjelder detaljeringsgrad i styringen. Det rapporteres også om store forskjeller i rapporteringskrav mellom sektorene. Dette bekrefter langt på vei moment som ble omtalt i Difis rapport om styring av fylkesmannen fra 2012 (Difi 2012). Flere av informantene peker på at slike ulikheter mellom sektorene kan være oppgaveavhengig og dels går på hvilke oppdrag som gis, men også «tradisjon på hvor detaljert de styrer» mer uavhengig av oppdragstype – dvs. om man baserer seg på rammestyring eller detalj- og aktivitetsstyring (fylkesmann 4). Det vises for eksempel til at styringsmøter selv innen svært generelle oppdragsområder har vært preget av stor detaljeringsgrad og konkretisering. En av informantene beskriver denne variasjonen i styringspraksis på denne måten (fylkesmann 4):

... departementer som har vært på styringsmøter her hos oss Det har vært alt fra en ren høflighetsvisitt der de spør om hvordan det står til i fylket, til en mye mer profesjonell tilnærming der departement eller direktorat stiller godt forberedt med forutgående runder med utveksling av notater og spissing av tema.

Flere fylkesmenn er opptatt av at stor detaljeringsgrad i styringen kan ha uheldige sider. Andre er mer åpne for at mer konkrete styringssignaler og detaljfokus i styringsmøter kan ha sine fordeler: Det tydeliggjør styringsretning og konkretiserer oppdraget, det kan også signalisere engasjement, kunnskap og profesjonalitet i styringsdialogen (fylkesmann 4).

Flere av fylkesmennene viser til at det kan være forskjeller mellom departementer og direktoratene i styringspraksis. I noen tilfeller er direktoratene mer involvert i styringen enn departementene. Dette kan henge sammen med at direktoratene i større grad enn departementene besitter detaljert fagkunnskap innenfor sine respektive områder. I mange tilfeller har departementene også delegert styringsmyndighet over fylkesmannen på sine oppdragsområder til direktoratene. En av informantene viser til at dette blant annet kan føre til at sektordepartementene har for liten kunnskap om statens regionale apparat for

gjennomføring av statlig politikk, og dessuten at en ikke fullt ut klarer å utnytte den lokale kompetansen som ligger hos fylkesmannen (fylkesmann 2).

Ulikheter i styringspraksis og styringskultur beskrives som et gjennomgangstema frem til innføringen av det nye rammeverket, men omtales på noe ulik måte blant fylkesmennene. Enkelte oppfatter dette som et problem og knytter det til begrensninger i fylkesmannens selvstendige handlingsrom. Andre viser forståelse for at det må være slik fordi fylkesmannen har forskjellige oppgaver innenfor forskjellige sektorer.

### c) Parallelle styringsprosesser og forankring i embetsledelsen

Enkelte av fylkesmennene viser til at det over tid har eksistert en praksis der sektormyndigheter og fagavdelingene i embetene har hatt en form for «direktelinje» seg imellom, altså en linje som går utenom embetsledelsen. Denne direkteforbindelsen gjør seg gjeldende både ved ressursfordeling og rapportering. I noen tilfeller kan slike relasjoner bidra til å avlaste embetsledelsen. I andre tilfeller oppleves det som ugunstig og bidrar til å vanskeliggjøre at embetsledelsen får en helhetlig oversikt over aktiviteten, oppgaveutføringen og rapporteringen i embetet samlet sett.

Det er en generell oppfatning at styring i hovedsak bør skje gjennom embetsledelsen. Det oppleves som viktig at det er embetsledelsen som møter sektorene, at styringen går gjennom embetsledelsen til fagavdelingene og at det ikke kommer styringssignaler utenom (dvs. direkte fra sektor til avdeling). Det vises til at mer styring gjennom embetsledelsen styrker organisasjonen og embetet som sådan.

God oversikt og kontroll med embetet handler også om god intern styring og oversikt i det enkelte embete. Selv om omleggingen til det nye rammeverket for styring av Fylkesmannen oppfattes som å bedre noe på dette, peker enkelte på at man kunne ha gått enda lengre i utformingen av det nye rammeverket (fylkesmann 1):

Det nye rammeverket går i all hovedsak i riktig retning. Men de kunne vært enda råere, og gått mer rett på mål, spør du meg. Vi får fortsatt sidepenger inn alle veier, om enn i noe mindre grad enn før. Likevel, det at man går den veien har gjort det litt lettere for oss.

### d) Tilleggsbevilgninger og fortsatt omfattende rapportering

Oppdragsdepartementene har anledning til å gi supplerende tildelingsbrev og oppdrag utover året i tillegg til det årlige tildelingsbrevet. Fylkesmennene opplever slike tilleggsbevilgninger fra sektorene med tilhørende rapportering som krevende,

men de anses likevel noen ganger som nødvendig. Dette gjenspeiler en gjennomgående oppfatning av at den totale mengden rapportering er svært omfattende. En av fylkesmennene formulerer det på denne måten (fylkesmann 1):

Jeg vil gjerne ha en pengesum og ett oppdragsbrev inn i dette huset, og en årsrapport som går ut av huset. Alt det andre skal ikke være der.

Fylkesmennene rapporterer til bredt spekter av aktører. Denne rapporteringen skjer på ulike tider gjennom budsjettåret. Fylkesmennene er generelt usikre på om omfanget har blitt eller vil bli mindre med det nye rammeverket. Rapporteringssystemet oppleves som svært krevende. Fylkesmennene peker på at det er mange og hyppige rapporteringskrav gjennom året i tillegg til årsrapporten.

Noe av ambisjonen med det nye rammeverket var en forenkling av rapporteringen og samtidig en mindre omfattende rapportering. Likevel melder flere av fylkesmennene om at antallet rapporteringskrav/mengden rapportering oppleves å ha økt. Dette gjelder både jevnt over, men også knyttet til enkelte departementsområder. Dette oppleves ikke som å være i tråd med intensjonene bak det nye rammeverket om mer mål- og resultatstyring og mindre aktivitetsrapportering. Fylkesmennene opplever at det fortsatt foregår en omfattende aktivitetsrapportering og aktivitetsstyring på siden av det nye systemet (fylkesmann 4):

Noe av paradokset med det nye styringssystemet er at antall rapporteringskrav har økt ganske vesentlig. Man har en del rapporteringskrav som ikke er i tråd med føringene i styringsdokumentene. Dette er en utvikling som jeg synes er beklagelig. Mengden rapportering har økt, og er spredt utover flere steder. Det er vanskelig å holde oversikt når det skal rapporteres i utstrakt grad utenom årsrapporten og de faste rapporteringstidspunktene.

En annen informant trekker dette fram som det viktigste ankepunktet og utfordringen i etterkant av implementeringen av det nye rammeverket, og beskriver en frykt for at det skal utvikle seg til en ny styringsform og en form for dobbelrapportering (fylkesmann 3):

Det som er hovedutfordringen etter min vurdering, det er at det legges opp til et veldig omfattende rapporteringssystem gjennom året. (...) Styring gjennom rapportering. Slik at det er en sånn snikinnføring over det; får vi ikke styre på detaljer i tildelingsbrevet så gjør vi det gjennom hva en ber om at det skal rapporteres på.

Enkelte embeter har i etterkant av implementeringen av det nye rammeverket sett seg nødt til å utvikle egne årshjul knyttet til løpende rapporteringskrav for å holde oversikten på hva det skal rapporteres på, til hvem og når. Ønskemålet fra flere er at det er i årsrapporten rapporteringen bør foregå.

Noen uttrykker også et ønske om at det sees nærmere på selve formuleringen av oppdrag og resultatkrav på enkelte områder. Oppfatningen er at det i noen tilfeller

gås veldig langt i å måle fylkesmannen på oppdrag som egentlig ligger til kommunen (f. eks. på integreringsfeltet og bosetting av enslige mindreårige asylsøkere), og det oppleves som uklart hvordan man skal rapportere i enkelte tilfeller. Her vises det til at departementene og direktoratene kan bli enda tydeligere på hvilken type rapportering de ønsker på hvilke områder.

Et generelt inntrykk vi får gjennom intervjuene, er at fylkesmennene opplever systemet med avviksrapportering som en god utvikling, men at dette ikke er implementert gjennomgående ennå. Fra fylkesmennenes ståsted vil økt vektlegging av avviksrapportering være kjærkomment (fylkesmann 3):

Ingenting vil glede meg mer enn om vi kommer dit at vi skal avviksrapportere mer enn å gjenta hele tildelingsbrevet. Det er klart det vil være veldig fint om vi kom dit.

#### e) Fremdeles behov for samordning

Til tross for at det fremdeles finnes ulike styringskulturer og parallelle styringsprosesser og til tross for en vedvarende stor og muligens økt rapportering mener flere fylkesmenn at man med innføringen av det nye rammeverket har kommet langt når det gjelder å ta tak i samordningsproblematikken.

Fylkesmennene formidler et inntrykk av at rammeverket har ført til en økt bevissthet hos oppdragsdepartementene om behovet for samordning og helhet. Samordningen av styringssignaler oppleves som å ha blitt bedre «både på system og i innhold» (fylkesmann 3), dvs. både når det gjelder hvordan styringsdokumenter er utformet og i den nye målstrukturen og oppdragsbeskrivelser i tildelingsbrev og oppgaver i VØI. Fylkesmennene opplever også at de nye dokumentene har bidratt til en styrket samordning internt i embetene, ved at mange flere mål i tildelingsbrevet går på tvers av interne embetsavdelinger sammenliknet med tidligere. Fylkesmennene mener at samordningsperspektivet på denne måten har blitt vesentlig tydeligere med de nye styringsdokumentene.

Fylkesmennene peker samtidig på at samordning av styringssignaler sektormyndighetene imellom fremdeles er en utfordring. De vegrer seg fra å gi noen bastante vurderinger av om ulikheter i styringskultur og styringspraksis har endret seg vesentlig etter innføringen av det nye rammeverket, i og med at det har gått såpass kort tid siden implementeringen.

#### f) KMDs rolle

Fylkesmennene opplever helt tydelig KMD som et tydeligere og sterkere departement sammenliknet med FAD. De fremhever gjennomgående at



departementet i arbeidet med innføringen av det nye styringsrammeverket har tatt «et skikkelig grep» om styringen av fylkesmannen og mener at det er positivt at departementet har utfordret oppdragsgiverne på dette. Noen mener samtidig å kunne se at KMDs tydeligere rolle har skapt noe urolighet blant sektordepartementene. Dels vises det til at dette kan handle om kultur, men det vises også til struktur og særlig forankringen av styringen i prinsippet om ministerstyre (hvert departement og hver statsråd er ansvarlig for alt som skjer i underliggende virksomheter). Dels kan det også handle om ulike oppfatninger av hva samordning er, og hva som skal være rollen til KMD som samordningsdepartement (fylkesmann 3):

En del av departementene vil kanskje ikke sånn uten videre akseptere at KMD skal (...) å samordne er jo en ting, men å avskjære eller og pålegge, å instruere andre departement, det sitter litt lenger inne.

Fylkesmennene fremhever videre at det har vært viktig at oppmerksomheten om helhetlig styring og samordning har vært forankret bredt politisk i tillegg til et sterkt KMD. Likevel mener fylkesmennene at det fremdeles er sektorforskjeller og at det innen noen oppdragsområder er behov for både en tydeliggjøring og styrket samordning av styringssignaler. Samfunnssikkerhet og beredskap trekkes fram som ett område der samordningsoppgavene fremdeles oppleves som uklare og bestillingen utydelig. Det er også flere av fylkesmennene som formidler et ønske om og behov for bedre virkemidler for embetet når det gjelder embetenes samordning av andre statlige etater i sine regioner. Samordningsbehov og styringsbehov vil kunne variere mellom embetene, og det er ønskelig at man i en styringsrelasjon også tar hensyn til dette.

#### g) Fylkesmannens handlingsrom

En målsetting med det nye styringsrammeverket er å gi fylkesmennene større handlingsrom gjennom økt oppmerksomhet om mål- og resultatstyring. Utgangspunktet for dette er en antakelse om at mål- og resultatstyring utvider embetenes handlingsrom mens styring på oppgaver innsnevrer det (KMD 2015a). Mens mål- og resultatstyring vektlegger resultater og effekter vil oppgave og aktivitetsstyring i større grad vektlegge hva som skal gjøres og hvordan tiltakene skal innrettes. Med større vekt på resultater og mindre på aktivitetsstyring vil dermed fylkesmennene selv i større omfang kunne bestemme hvordan oppgavene skal løses.

Fylkesmennene selv ser ut til å tolke målet om større handlingsrom vidt, og det er tydelig i våre intervju at et større selvstendig handlingsrom er ønsket. Dette knytter fylkesmennene både til muligheten for å definere hva som konkret skal gjøres

innenfor hver sektor, men også til muligheten for å foreta interne prioriteringer i embetet mellom sektoroppgaver. Det uttrykkes også et ønske om i større grad å kunne være med å utforme egne oppdrag. Fylkesmennene har også tidligere hatt muligheten til å påvirke oppdragsutformingen ved at de har fått tilsendt foreløpige tildelingsbrev som de så har kunnet kommentere. Dette skjer i noen grad innenfor noen sektorer, men det vises til at det kunne vært mer utbredt. Vår undersøkelse viser at det er noe ulikt hvordan fylkesmennene forstår målet om større grad av handlingsrom. En av fylkesmennene peker på at det ikke er selve oppdragsformuleringen en er så opptatt av her, men snarere embetenes ressursbruk og prioriteringsrom (fylkesmann 3):

... at vi skal få større mulighet til selv å prioritere det som vi anser som det viktigste. (...) Det er fremdeles et stykke frem før vi er der, fordi de ulike departementene er veldig opptatt av at vi skal rapportere på hvor mange årsverk vi bruker på det og det oppdraget.

En opplever altså ikke at det nye styringsrammeverket i denne sammenheng har gitt noe særlig større handlingsrom for fylkesmannen sammenliknet med tidligere, selv om noe av intensjonen bak rammeverket tolkes dithen (fylkesmann 3):

Tanken er jo at vi skal få større handlingsfrihet til å prioritere, men i virkeligheten så ja, tenker jeg handlingsrommet er fremdeles relativt lite på tvers av de ulike departementsoppgavene. Jeg kan i liten grad ta penger fra det som for eksempel Miljødirektoratet har gitt til forurensning og bruke på barnehage. (...) Ideelt sett burde vi kunne gjøre slike prioriteringer, men selvsagt med gode begrunnelser og argumenter for det.

Gjennom intervjuene anerkjenner fylkesmennene at større handlings- og prioriteringsrom kan skape forskjeller i oppgaveløsning og prioriteringer mellom embetene, men de ser ikke dette nødvendigvis som noe negativt. Det er en oppfatning av at det bør være rom for å kunne løse oppgaver ulikt (og prioritere ulikt til en viss grad) fordi forholdene og behovene kan være svært forskjellige embetene imellom. Igjen vises det til at dette er et moment som medfører at sektormyndighetene ikke fullt ut benytter seg av den lokale og tverrsektorielle kompetansen som ligger hos embetene (fylkesmann 1):

Det var et stort sjokk å se hvordan de voldsomme grensene mellom departementene, de ulike ansvarsområdene og sektorområdene, det formelle ministerstyret, forplanter seg så sterkt nedover i systemet. Fylkesmannen, diamanten i systemet, har muligheten for å se helheten, for å viske ut grensene og sette inn ressursene litt annerledes, der det er behov for mer effektiv styring. Men da kan vi ikke ha disse ressurskjemaene og strenge sektorgrensene der hver enkelt passer sin egen hage.

Flere fylkesmenn nevner at ressursrapportering fremdeles er utbredt. Slik ressursrapportering oppleves som krevende, og som et mulig hinder for selvstendig handlingsrom, og det er et uttalt ønske om å gå bort fra denne måten å rapportere på.

## h) Ny møtestruktur – usikkerhet knyttet til videreføring av fylkesmannsmøter

Den nye møtestrukturen i styringsrammeverket med ett årlig felles etatsstyringsmøte og fagmøter oppfattes som god, men det er usikkerhet blant fylkesmennene når det gjelder forholdet til og en eventuell videreføring av de tidligere fylkesmannsmøtene. Det gjelder både hvor mange slike møter det skal være, hvordan de skal organiseres, og når og hvor de skal foregå. Fylkesmannsmøtene har i lang tid vært viktige uformelle møtepunkter hvor fylkesmennene samlet har fått diskutert felles problemstillinger. Usikkerheten knyttet til den nye møtestrukturen er også knyttet til eierskap og initiativrett til møtearenaer. Det meldes samtidig inn et fortsatt behov for også å møtes uten at departement og direktorat er til stede. For noen vil noe viktig gå tapt dersom fylkesmannsmøtene ikke videreføres (fylkesmann 3):

Det er et behov for fylkesmennene selv å diskutere og snakke, rett og slett ha kollegadrøfting. Det er litt uklart hvordan dette skal ivaretas, dette kan jo selvsagt fylkesmennene selv stå for. Dette ønsker vi å diskutere litt med departementet (KMD).

Flere mener det også er viktig å ha noen møtepunkter fordelt utover året hvor representanter fra embetsverket og/eller politisk ledelse også er til stede, i tillegg til etatsstyringsmøtet og fagmøte på vårparten. Et høstmøte i en eller annen form oppfattes av flere som å kunne være et godt supplement. Her er det likevel noe ulike oppfatninger til hvordan slike møtepunkter bør utformes. Noen peker på at slike møter vil være en anledning til avklaringer og presiseringer på ulike tidspunkt i løpet av året, og viser til at det ofte er her man mottar også mer uformelle styringssignaler (fylkesmann 3):

Uformelle styringssignaler – ja, det er viktig. Men de må jo omsettes til formelle styringssignaler på et tidspunkt. Så det er jo i forarbeidet at vi må ha disse møteplassene, det er viktig at det skapes rom for disse plassene

Samtidig uttrykkes det av andre en viss skepsis mot utviklingen av parallelle møtestrukturer. Skepsisen bunner delvis, slik vi tolker det, i at slike møteplasser kan bli en arena for formidling av (nye) styringskrav og signaler, i tillegg til det som formidles gjennom det felles etatsstyringsmøtet og tildelingsbrevet.

Generelt formidles det også gjennom intervjuene med fylkesmennene at det er et stort behov for og ønske om å møte politisk ledelse og ikke bare embetsverket som sådan. Dette er vesentlig for fylkesmennene å få direkte informasjon om politiske prioriteringer. Det vises til muligheten og behovet for løpende politisk dialog, samt å kunne delta i politikktutforming (fylkesmann 3):

Jeg tror at både det fylkesmennene og KMD lurer litt på er hvilke behov det er for andre typer møtepunkt i løpet av året (i tillegg til årlig etatsstyringsmøte og fagmøter). Og da særlig med ulike departementers politiske ledelse. Det er egentlig ikke byråkratiet vi trenger, for der opplever jeg at vi har laget en god struktur. Men i og med at fylkesmennene er regjeringen sin representant ute i fylkene, så er det også ofte viktig å få en dialog når det er politiske tema som settes på dagsorden.

Årets etatsstyringsmøte trekkes frem av informanten som et godt eksempel:

... hvor Kunnskapsministeren plutselig hadde et behov for å treffe oss, og det ble derfor lagt inn et eget separat møte for dette i forkant av etatsstyringsmøtet på dag 2. Statsråden hadde behov for å drøfte og diskutere med oss hvordan klagesystemet skulle være i klagesaker knyttet til mobbing i skolen, som er en viktig politisk prioritering som var i søkelyset da.

Budskapet her er altså at organisering av møter ikke bare handler om byråkrati og styringssystemer, men også må ta høyde for den politiske dialogen med fylkesmennene. Dette er et tilleggsmoment flere av fylkesmennene vi har snakket med tar opp på ulike måter. Oppfatningen deres er at dette kanskje ikke i tilstrekkelig grad er fanget opp av det nye rammeverket, og er et tema som bør diskuteres videre. Det er med andre ord ønskelig med arenaer som ivaretar begge perspektivene (kollegadrøfting og politisk dialog), i tillegg til etatsstyringsmøtet.

Når det gjelder embetenes kontakt med sektormyndighetene understrekes det at det oppleves som viktig at tjenestemenn på høyere nivå i departementene møter på styringsmøtene. Ansikt-til-ansikt møte mellom embetsledelsen og ledelsen i departementet er viktig (fylkesmann 4);

... og så er det med på hvilket nivå de er representert. Når man kommer på styringsmøter så forventes det at embetsledelsen (fylkesmann og assisterende fylkesmann, vår anmerkning) er til stede. Og da forventer i alle fall jeg at det reflekteres til en viss grad i dem som møter. (...) Det er litt med de signalene det gir, når vi bruker så mye tid som vi gjør på styringsmøte, at det reflekteres litt i andre enden. Det har vært en påtakelig forskjell (mellom sektorområder, vår anmerkning).

En annen informant var inne på et liknende argument, og legger til at dette handler også om beslutningsmyndighet og evne til å gi forpliktende svar i styringsmøter.

## 6. Konklusjon

Det nye styringsrammeverket for fylkesmannen er utviklet for å gjøre fylkesmennene bedre i stand til å løse sine oppgaver og ivareta sine roller, som iverksetter av nasjonal politikk i fylket, som rettsikkerhetsinstans, som ansvarlig for informasjon, kunnskapsinnhenting og initiativ, og som sentral samordner av statlig politikk. Følgeevalueringen gir så langt indikasjoner på at de formelle endringene i styringsrammeverket også er med på å endre realitetene ute i fylkesmannsembetene. Det kan imidlertid være mange forhold som totalt sett påvirker styringen, og enkeltfaktorer er vanskelig å isolere. Endringene i styringsdokumenter og møtестruktur er lett å observere, men det er vanskelig å si noe om hvilken konkret effekt de har – ikke minst fordi det har gått kort tid siden endringene ble gjennomført. Det vi har avdekket gjennom våre undersøkelser så langt, uttrykker i større grad antagelser og forhåpninger enn håndfaste bevis på at styringsrammeverket bidrar til å innfri de målsetninger KMD har satt for reformen.

Pågående og senere forvaltningsreformer vil sannsynligvis også påvirke styringen av fylkesmannen. KMD har for eksempel startet et arbeid for å utrede fremtidig geografisk organisering embetet. Tanken er å etablere en (mer) hensiktsmessig struktur for oppgaveløsningen i fylkesmannsembetene, parallelt med at kommune- og regionreformen blir iverksatt og ny kommune- og regionstruktur avklares. Disse organisatoriske endringene vil kunne stille både departement, direktorat og fylkesmannen overfor andre og nye styringsutfordringer.

Det nye styringsrammeverket er utviklet på bakgrunn av oppfatninger og signaler om viktige svakheter og mangler ved det eksisterende rammeverket fra flere hold, gjennom ulike offentlige utredninger og rapporter og i møter mellom departement, direktorat og fylkesmenn i ulike sammenhenger. Fylkesmennene ser ut til å ønske endringene velkommen og er positive til utviklingen av det nye rammeverket. Samtidig er det tydelig at de oppfatter at det gjenstår noen viktige utfordringer. Fylkesmennene oppfatter at det nye rammeverket et stykke på vei kan bøte på uheldige sider knyttet til ulikheter i styringsrelasjoner, omfattende styringskrav og rapportering og manglende samordning, men mener at det ennå gjenstår å se hvordan dette vil utvikle seg i praksis og over tid.

Datainnsamlingen har som vist i denne rapporten vært konsentrert om dokumentanalyse, møteobservasjoner og dybdeintervjuer med noen utvalgte fylkesmenn. I tillegg trekker vi veksler på en evalueringssurvey sendt ut til deltakerne i etterkant av det første felles etatsstyringsmøtet våren 2016. Dette gir

et bilde av hvordan rammeverket er implementert og mottatt så langt sett fra ett bestemt perspektiv.

Beskrivelsen av rammeverket er i denne omgang gjennomgående deskriptiv. Vi kan si noe om hvordan styringsdokumentene og møtestrukturen var før, og hvordan det ser ut etter det nye rammeverket ble innført i 2016, og vi kan si noe om fylkesmennenes holdninger og oppfatninger av det nye rammeverket og hvordan det så langt har fungert. Denne evalueringen inneholder ingen selvstendig kritisk analyse av «før-situasjonen», men bygger på etablerte oppfatninger om det tidligere styringssystemets styrker og svakheter gjengitt i tidligere utredninger, rapporter og eksisterende forskning. Vi mangler foreløpig informasjon fra fagdepartementenes, direktoratenes og KMDs perspektiv, og også vurderinger og erfaringer fra avdelingsnivået hos Fylkesmannen. I tillegg er det som sagt vanskelig å si noe om hvilke virkninger rammeverket har hatt når det har gått såpass kort tid. Vi er derfor bevisst varsom i våre konklusjoner og anbefalinger i denne omgang.

## a) Foreløpige hovedfunn oppsummert

Basert på den informasjonen vi har så langt i denne evalueringen, kan vi oppsummere følgende:

- Det nye styringsrammeverket får en positiv og til dels entusiastisk mottakelse blant fylkesmennene. Det oppfattes som et viktig skritt i riktig retning og som en god erstatning et eksisterende rammeverk med omfattende svakheter som har vært overmodent for videreutvikling.
- I datamaterialet vårt så langt fremkommer en felles fortelling om «før-situasjonen», der mye og til dels unødvendig detaljstyring, ulike styringskulturer, samt manglende samordning av styringssignaler er gjennomgangstema. Dette skyldes ifølge fylkesmennene delvis en svak forståelse og kunnskap om fylkesmannens situasjon og utfordringer sentralt, særlig hos oppdragsdepartementene. Det har også vært for lite rom for prioritering av oppgaver og ressurser innenfor det enkelte embete. Til sammen har dette ført til en oppfatning av at fylkesmannens autonomi og selvstendige handlingsrom er relativt begrenset.
- Det nye rammeverket har flere funksjoner. Potensialet for økt oppmerksomhet om omfanget av fylkesmannens oppgaver hos oppdragsmyndighetene fremheves som viktig. I tillegg pekes det på et uutnyttet potensiale for økt samordning av styringssignaler fra departementene.

- Det nye rammeverket oppfattes å legge til rette for mindre detaljstyring og mer styring «i stort». Rammeverket har resultert i en tydeligere oppmerksomhet mot mål- og resultatstyring fremfor aktiviteter og oppgaver, og økt oppmerksomhet mot tverrgående mål.
- Omleggingen av styringsdokumentene med et tydeligere skille mellom (tildelingsbrev og VØI), samt en tydeliggjøring av både tverrsektorielle mål og delmål har vært en forbedring og noe som gir en mer logisk struktur. Samtidig antydes det at det fremdeles er en vei å gå når det gjelder konkretisering av mål, styringsparametere og resultatkrav. Det virker også å fremdeles være noe overlapp mellom de to hoveddokumentene.
- Fylkesmennene opplever KMD som et tydelig og mer handlekraftig moderdepartement sammenliknet med det tidligere FAD. Her kan det se ut som utformingen av iverksettingen av det nye styringsrammeverket i seg selv, men også generelt en sterkere satsing på statlig forvaltningspolitikk og større oppmerksomheten om offentlig styring og ledelse, blant annet gjennom KMDs «Program for bedre styring og ledelse i staten», har hatt betydning. «Administrasjonsdepartementenes» og «administrasjonsministrenes» relative svakhet i det departementale fellesskap og i regjeringskollegiet, er ellers poengtert i forvaltningslitteraturen (se bl.a. Grønlie og Flo 2009).
- Den nye møtестrukturen, og særlig etableringen av et årlig etatsstyringsmøte oppleves som en positiv nyvinning. Etatsstyringsmøtet fremstår som en viktig arena for gjensidig «ris og ros» i dialogen mellom fylkesmennene og oppdragsdepartementene. Etatsstyringsmøtet gir også potensielt grunnlag for mer og bedre samordning, i og med at oppmerksomheten om tversgående problemstillinger er et hovedfokus. Fagdepartementene ser og opplever i møtet dessuten helheten og totaliteten i styringssignalene som fylkesmannen står overfor, både i møtet med andre departement og når det gjelder tverrgående tema.
- Fagmøter oppleves (som tidligere fylkesmannsmøter) fortsatt som viktige arenaer for oppklaring og utvikling av mer formelle styringssignaler. Dette gjelder både fagmøter for embetsledelsen og fagmøter der fagpersoner på avdelingsnivå i embetene møter departement eller direktorat. Det hersker imidlertid usikkerhet knyttet til hvordan disse møtene skal videreføres med det nye styringsrammeverket. I tillegg er det et sterkt ønske fra embetsledelsen om møteplasser som gir mulighet for direkte dialog med politisk ledelse, for å diskutere politiske signaler og utvikling av politikk.

Fagmøtet som ble avholdt våren 2016 i regi av KMD liknet til forveksling tidligere fylkesmannsmøter.

- Fylkesmennene opplever fremdeles store utfordringer knyttet til rapportering. Rapporteringen oppleves som svært omfattende. Det rapporteres for mye, på for mange parametere og krav. I tillegg opplever fylkesmannen at det skal rapporteres og gis tilbakemelding på en lang rekke ting utenom det som er lagt i årlig tildelingsbrev og VØI. Noen fylkesmenn mener å se en økt rapportering. Dette strider mot det nye rammeverkets intensjoner.
- Fylkesmennene opplever diskusjonene om og mulighetene for å gi tilbakemelding på foreløpig tildelingsbrev som positivt. Samtidig oppleves praksisen med supplerende tildelingsbrev (og tilhørende rapportering) som vanskelig. Det skaper problemer knyttet til ressursutnyttelse og mer rapportering. Samtidig er det en viss forståelse for at slike nye tildelinger og oppdrag i noen tilfeller kan være nødvendig.
- Fylkesmennene opplever fremdeles samordningsutfordringer, både når det gjelder styringssignaler som kommer fra departementene og når det gjelder samordning internt i embetet. I noen grad skyldes dette manglende operasjonalisering av oppdrag fra departementene. Fylkesmennene oppfatter også at departementene i liten grad, i alle fall frem til nå, er samsnakket om oppdragene og har en ulik tilnærming til operasjonaliseringen av egne oppdrag.
- Fylkesmennene opplever foreløpig ikke at handlingsrommet deres er endret med innføringen av det nye rammeverket.
- Det hevdes videre at fylkesmannens lokale og tverrsektorielle kompetanse (fremdeles) ikke er fullt ut utnyttet.

## b) Noen tentative anbefalinger

Basert på funnene i denne underveisrapporten konkluderer vi med følgende vurderinger og anbefalinger:

Mål- og resultatstyring har stått sterkt i den norske forvaltningens styringsfilosofi siden 1980-årene (Johnsen 2010; Lægreid mfl 2007, 2006a, 2006b). De siste årene, blant annet i etterkant av 22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012:14) har det vært ytret mye kritikk av mål- og resultatstyring i den norske forvaltningen (se også



Fimreite, Lango, Lægreid og Rykkja 2012). En kritikk har gått på at manglende evne fra sentralt politisk hold til å prioritere har ført til en økning i resultatkrav og resultatindikatorer. En annen kritikk gjelder overmåling eller uheldig målforskyvning, der det blir rapportert på mindre viktige, men kvantifiserbare sider og ikke på mer sentrale sider som er vanskelig å kvantifisere. Det er en kjent problemstilling at samfunnsmessige resultatmål er vanskelig å konstruere, og en ender ofte opp med aktivitetsmål og prosessmål som erstatning. Dette er velkjent kritikk også fra annen internasjonal forskningslitteratur (Bevan og Hood 2006; de Bruijn 2001; Bouckaert og Halligan 2008). Svaret på denne kritikken har vært forslag om å redusere antallet mål og resultatindikatorer. Faren for at dette kompenseres med flere bestillinger og aktivitetskrav er imidlertid tydelig til stede, og fylkesmennene selv antyder at dette allerede skjer. Dersom forenkling og «mer styring i stort og mindre i smått» er målet, er dette en urovekkende utvikling. Det er også grunn til å advare mot en eventuell utvikling av to sett styringssystem – ett formalisert mål- og resultatstyringssystem og en mer uformell bestillingspraksis (i dette tilfellet «forkledd» gjennom rapporteringskrav fra sentralt hold).

I utarbeidelsen av styringsdokumentene er det et behov for kontinuerlig oppmerksomhet om operasjonalisering av mål- og resultatkrav. Fylkesmennene nevner at det kan være problemer knyttet til dette, fordi både mål og resultat kan være vanskelig å operasjonalisere. Det er også en utfordring å unngå overlapp og gråsoner, og kompleksiteten i styringen er fremdeles tydelig. Det er vanskelig å si om skillet mellom årlige mål og resultatkrav i tildelingsbrev og faste lovpålagte oppgaver i VØI vil føre til forenkling og mindre styring, rapportering og kontroll, slik den overordnede intensjonen med det nye rammeverket er. Fylkesmennene selv er avventende til dette. Balansen mellom fylkesmennenes autonomi og fleksibilitet til å løse oppgavene, og behovet for standardisering og ensretting er fremdeles vanskelig. I forlengelsen av dette kan det være en god idé å kartlegge hvordan antall mål- og resultatkrav for fylkesmannen utvikler seg over tid, og sammenlikne med «før»-situasjonen (dvs. en form for «benchmarking»).

Styringsrelasjonen bør fortsatt ta hensyn til variasjon mellom embetene. Det er i dag sektorvise styringsmøter mellom oppdragsdepartement og enkelte fylkesmenn i tillegg til det årlige etatsstyringsmøtet, der oppdragsgiverne får anledning til å bli bedre kjent med det enkelte embete. Selv om antall styringsmøter bør begrenses, er det fortsatt nyttig å gjennomføre møter med det enkelte embete for å lære det å kjenne og øke kunnskapen om det enkelte embetets særegenheter og eventuelle spesielle styringsbehov og utfordringer.

Fylkesmannen har anledning til å gi innspill til foreløpig tildelingsbrev, og dette oppfattes som en viktig anledning til å gi signaler om eventuelle uklarheter,

misforhold mellom oppgaver og ressurser, og styringssignaler mer generelt. Fylkesmennene kan gis en mer fremtredende rolle i utarbeidelsen av tildelingsbrevet, men det må også tas hensyn til ressursbruken hos oppdragsgiver i denne sammenheng. KMD bør fortsatt ha det siste ordet og et spesielt ansvar for å ivareta samordningsperspektivet inn i styringsdokumentene og i styringsrelasjonen.

Oppfølging av og oppmerksomhet om rapporteringsomfang og rapporteringstyper er et sentralt moment. Ett konkret forslag for å begrense rapportering kan være å innføre avviksrapportering også på resultatmål i tildelingsbrev. Dette vil kunne begrense rapporteringen i betydelig grad. Det vil være en fordel å samle rapportering i mest mulig grad i årsrapporten, og dessuten å samle øvrig rapportering til noen få, faste tidspunkt i løpet av året.

I forlengelsen av dette er det et behov for å begrense supplerende tildelingsbrev i størst mulig grad, for å sikre forutsigbarhet i det enkelte embete. Når det gjelder supplerende tildelingsbrev er det en forståelse for at ekstraordinære situasjoner eller behov vil kunne dukke opp ut gjennom året. Det er også naturlig at det skjer enkelte endringer i revidert nasjonalbudsjett. Det bør imidlertid nettopp være slike ekstraordinære situasjoner som begrunner ekstratildelinger og oppgaver. Også i disse sammenhengene kan en vurdere forenklet rapportering, for eksempel avviksrapportering.

Når det gjelder det årlige felles etatsstyringsmøtet er det på grunn av møtets omfang og mange deltakere nødvendig med en stram regi og prioritering av tema. Reell dialog og mulighet for «ris og ros» begge veier er nyttig for begge parter, dvs. både den enkelte fylkesmann og fagdepartement/direktorat. Det bør legges til rette for diskusjon, men fortettingen og hovedelementene i selve scenografien bør videreføres. Det bør sikres et fortsatt høyt faglig nivå, og samtidig en sterkere prioritering av tema etter relevans.

Sett fra fylkesmennenes side er det viktig at representantene fra fagdepartementene i så stor grad som mulig deltar på hele møtet. Når mer samordning av styringssignaler og bedre kunnskap om fylkesmannens helhetlige situasjon er sentrale målsettinger, bør ambisjonen være at alle sentrale styringsetater er til stede møtet igjennom, også på de programposter som ikke involverer eller opplagt er direkte relevant for den enkelte etat. Med bakgrunn i dette er det også viktig at møtetidspunktet blir avklart tidligst mulig og gjerne rutinemessig blir lagt til samme tidspunkt hvert år.

En rutinemessig evalueringssurvey etter møtet vil kunne gi god informasjon om både innhold og form, og kan benyttes for å justere og videreutvikle. For å sikre en

læringseffekt bør styringsetatene oppmuntres til å etablere faste rutiner for evaluering i etterkant av etatsstyringsmøter der man også diskuterer hva som kan læres av «de andre».

Fagmøtene for fylkesmennene bør videreføres, men det er behov for en nærmere avklaring med tanke på innretning, hyppighet og omfang. En modell kan være ett fast fagmøte for embetene i fellesskap, med åpning for flere etter behov. Det er behov for en videre diskusjon om andre møteplasser som også ivaretar et kollegaperspektiv og behovet for politisk dialog med sentrale myndigheter.

Vi vil anbefale at et eventuelt årlig fagmøte blir videreført på en slik måte at det tar opp i seg viktige kvaliteter ved det gamle fylkesmannsmøtet; muligheten for faglig fordypning, samt vektlegging av den interne diskusjon og meningsbrytning fylkesmennene (og assisterende fylkesmenn) imellom. Dette er en debatt som bør være av stor verdi både for fylkesmennene selv, og for den politiske og administrative ledelse. Her er det også grunn til å minne om at representanter for den politiske og administrative ledelse har hatt fylkesmannsmøtene som en area der de har kunnet møte fylkesmennene «ansikt til ansikt», bl.a. i forbindelse med større lovendringer og reformer. Dette vil det fortsatt være behov for. Historisk sett har det vært en del stridigheter knyttet til «eierskapet» for fylkesmannsmøtene. I opphavet var dette fylkesmennenes egen arena, og departementet ble «invitert inn». Men etter at FAD i sin tid overtok det allmenne ansvaret for embetet fra JD, tok JD også over arrangøransvaret for fylkesmannsmøtene (Flo 2014: 658). Eierskapet til denne arenaen bør ikke være et avgjørende punkt i diskusjonen knyttet til hvordan fagmøtet skal avvikles. Dersom om KMD forsetter som «eier», bør det ha stor interesse av at embetene får være med på å utforme programmet, og til å melde inn behov for faglige overlegninger og viktige temaer.

De tidligere fylkesmannsmøtene var rutinemessig avviklet fire ganger årlig, til dels knyttet opp til viktige milepæler (som årsrapportene om våren og budsjettproposisjonen om høsten). Det er opplagt at det ikke er behov for å videreføre denne ordningen i form av fire obligatoriske fagmøter hvert år, og at avvikling av fagmøter må være mer behovsprøvd. Så vidt vi kjenner til, har utfordringen på departementalt hold enkelte ganger vært å «finne på temaer» til å fylle programmet på fylkesmannsmøtene. Samtidig er det administrative utfordringer knyttet til en slik ordning; da det kan være vanskelig å samle alle fylkesmenn og assisterende fylkesmenn til slike ad hoc-samlinger på kort varsel. Fylkesmannsmøtets verdi var knyttet til at datoene var kjent lang tid i forveien, og at forsamlingen alltid var (tilnærmet) fulltallig. Én mellomløsning kan være å institusjonalisere ett fast fagmøte for året (og forøvrig avvikle møter etter behov), gjerne i juni, og noenlunde etter «fast mal» for juni-fylkesmannsmøtet. Vi vil i den

forbindelse nevne at den kan være mulig å strippe programmet for den «festivitas» som preget årets fagmøte (til liks med tradisjonelle junimøter), og å bygge fagmøtet rundt lesten av de «ordinære» fylkesmannsmøtene i regjeringskvartalet (R5). Vi vil likevel gjøre oppmerksom på at det uformelle (og formelle) sosiale samværet knyttet til ekskursjoner og én høytidelig middag, og å gi enkeltembeter landet over muligheten til å stille som vertskap for hele kollegiet, har en egenverdi, og er med på å skape internt samhold og å bygge en embetskultur av verdi for hele fylkesmannsinstitusjonen.

## Epilog: Videre arbeid

### a) Høst 2016

Prosjektgruppen vil i løpet av høsten 2016 foreta flere intervjuer. I denne runden vil vi være særlig opptatt av sektormyndighetenes (fagdepartementer/DFU-representanter og direktorat) og KMDs perspektiv. Vi vil også foreta ytterligere møteobservasjon utover høsten. Mulige møtearenaer vil være fellesmøte med fagdepartementene etter innlevering av første utkast av underveisrapporten (endelig underveisrapport leveres 15. september, møtet er berammet til 21. september) og bilaterale møter med fagdepartement.

### b) Vår 2017

I løpet av våren 2017 planlegger vi å gjennomføre oppfølgingsintervju med fylkesmennene (etter behov). Det er interessant å følge opp intervjuene som er gjennomført for denne underveisrapporten for å undersøke om oppfatningene har endret seg og om fylkesmennene har andre refleksjoner som kan utfylle, og ytterligere vurderinger knyttet til hvordan rammeverket og praktiseringen av det eventuelt har utviklet seg over tid.

Vi planlegger videre å gjennomføre to casestudier i noen få nærmere utvalgte embeter som går i dybden på bestemte tema. Områdene som skal dekkes er samordning for samfunnsikkerhet og forvaltning på helseområdet (mer spesifikt tema vil bli avklart i samarbeid med oppdragsgiver). Det er foreløpig ikke fastlagt hvilke embeter som skal dekkes. I forbindelse med case-studiene planlegger vi å utføre intervju med sentrale personer på direktoratsnivået samt relevante fagavdelinger hos fylkesmannen. På denne måten vil vi forsøke å dekke inn alle tre nivåene (sektormyndigheter, embetsledelse og embetsavdelinger).

Prosjektgruppen vil i løpet av våren 2017 også foreta ytterligere møteobservasjon, i første omgang etatsstyringsmøtet og KMDs fagmøte i 2017, men ved mulighet også andre møteplasser som kan være aktuelle. Endelig sluttrapport leveres 31. august 2017.

## 7. Referanser

- Askim, J., R. Eltun og E. Fremstad (2014) «Mål- og resultatstyring», i Baldersheim, H. og Ø. Østerud (red). *Det norske demokratiet i det 21 århundre*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baklien, B. (2004) Følgeforskning, *Sosiologi i dag*, 49–66.
- Bevan, G. og C. Hood (2006) What's Measured is What Matters: Targets and gaming in the English Public Health Care System. *Public Administration*, 84 (3): 517–538.
- Bouckaert, G. og J. Halligan (2008) *Managing Performance. International Comparisons* London: Routledge.
- de Bruijn, H. (2002) *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
- Difi (2012) *Styring av Fylkesmannen*. Rapport 2012:9. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- FAD (2012) *Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fylkesmannsrollen/id673762/>.
- FIN (2015) Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/>
- Fimreite, A.L., P. Lango, P. Lægreid og L.H. Rykkja (2012) 22. juli-kommisjonen. Organisering, styring og ansvar. *Nordiske organisasjonsstudier* 14 (4): 49–58.
- Fimreite, A.L., P. Lango, P. Lægreid og L.H. Rykkja (red.) (2014) *Organisering for samfunnsikkerhet og beredskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Flo, Y. (2014) *Statens mann, fylkets mann. Norsk Amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Flo, Y. (2004) *Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Avhandling til Dr. art-graden. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Grønlie, G og Y. Flo (2009) *Den nye staten? Del II av Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, T., M. Indset, I. Sletnes og T. Tjerbo (2009) *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*. NIBR-rapport nr 19, Oslo: NIBR.
- Johnsen, Å. (2010) Resultatstyringens mytologi. *Nordiske organisasjonsstudier* 12 (1): 5–28.

- Kgl. res. 7. august (1981) *Fylkesmannsinstruksen*.
- KMD (2014) Program for bedre ledelse og styring i staten 2014–2017. Oslo: DSS.
- KMD (2015a) *Bedre styring av Fylkesmannen*. Rapport. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2015b) *Foreløpig tildelingsbrev og utkast til virksomhets- og økonomiinstruks til Fylkesmannen*. Brev av 27.11.2015.
- KMD (2015c) *Tildelingsbrev 2015 til fylkesmannsembetene*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2015d) *Tilbakemeldingen fra Fylkesmannen til styringsdokumenter for 2016*. Brev av 11.12.2015. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2016) Virksomhets og økonomiinstruks, fastsatt 5. februar 2016. Tilgjengelig fra <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/Styringsdokumenter/>.
- KMD (2016) «Har fanget 27 tidstyver hos Fylkesmannen». Pressemelding 08.02.2016. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/har-fanget-27-tidstyver-hos-fylkesmannen/id2474199/>.
- Lægreid, P., P.G. Roness og K. Rubecksen (2006a) «Performance Information and Performance Steering», i van der Walle, S. og W. van Dooren (red.) *Utilizing Public Sector Performance Information*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lægreid, P., P.G. Roness og K. Rubecksen (2006b) «Performance Management in Practice – The Norwegian Way.» *Financial Accountability and Management* 22: 251–270.
- Lægreid, P., P.G. Roness og K. Rubecksen (2007) Modern Management Tools in State Agencies: The Case of Norway, *International Public Management Journal* 10(4): 387–413.
- Lægreid, P. og K. Sarapuu, L.H. Rykkja og T. Randma-Liiv (2015) «New Coordination Challenges in the Welfare state.» *Public Management Review* 17(7): 927–939.
- Lægreid, P., K. Sarapuu, L. H. Rykkja, and T. Randma-Liiv, eds. (2014) *Organizing for Coordination in the Public sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lægreid, P. og L.H. Rykkja (2014) «Diagnose og medisin etter terrorangrepet: Kultur eller struktur?» i Fimreite, A.L., P. Lango, P. Lægreid og L.H. Rykkja (red.) *Organisering for samfunnsikkerhet og beredskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Oslo: Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.

Meld St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Oslo: Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.

NOU 1982:3 *Maktutredningen*, sluttrapport.

NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Oslo: Departementenes servicesenter.

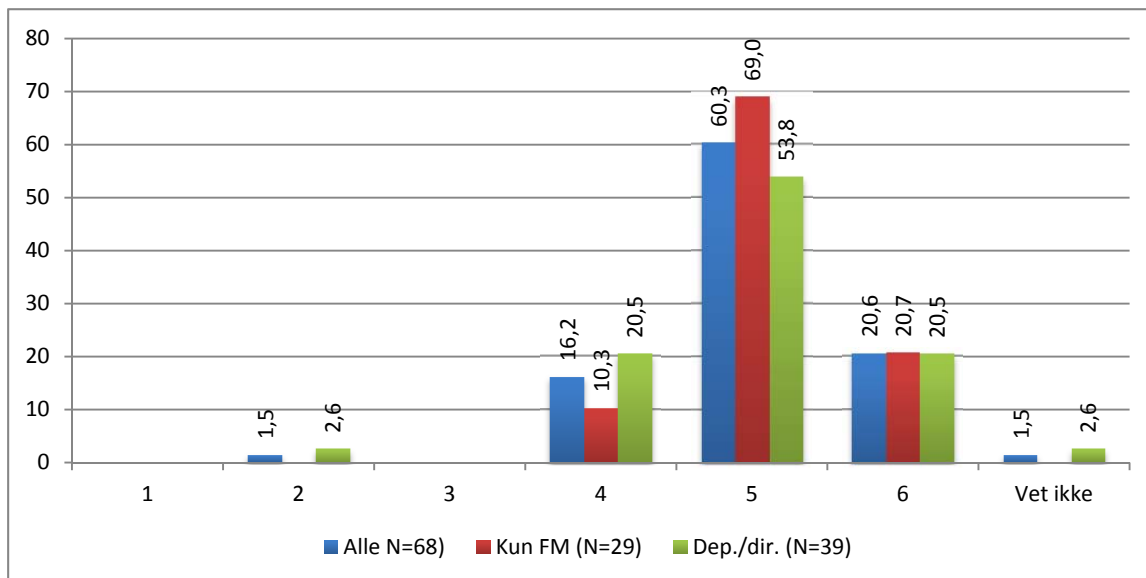
Prop. 1 S (2015–2016) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*  
*Utgiftskapitler: 1–2, 500–595, 2412, 2445, 2465 Inntektskapitler: 3500–3595, 5312, 5445–5446, 5615–5616. Tilgjengelig fra:*  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-kmd-20152016/id2456031/?ch=1>

Riksrevisjonen (2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene*. Dokument 3:14 (2006–2007).

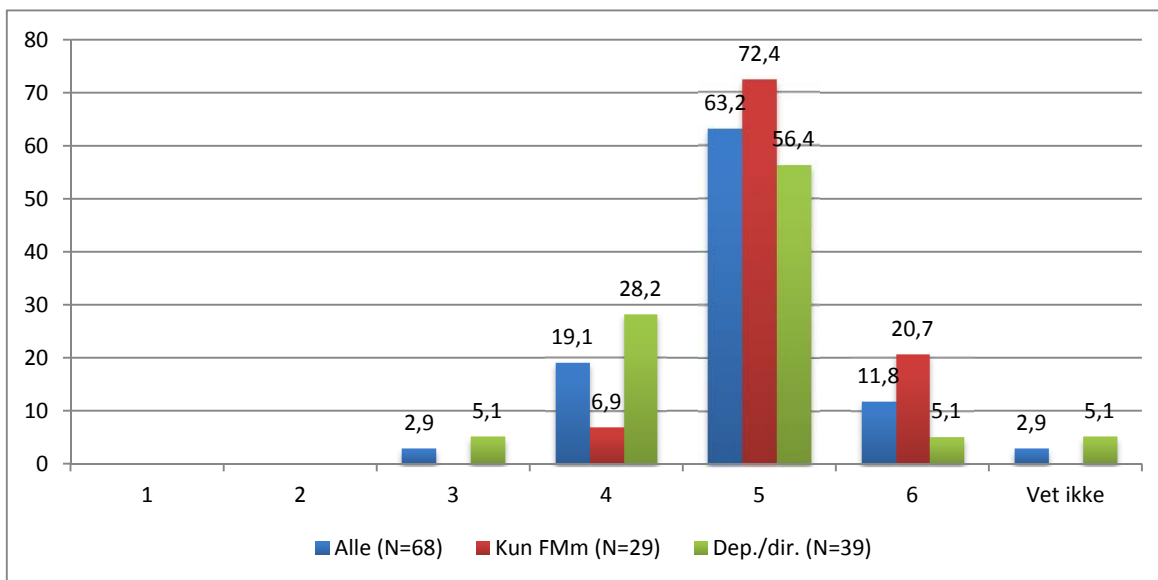
Rykkja, L.H. (2014) «Fylkesmannens samordningsrolle», i Fimreite, A.L., P. Lango, P. Læg Reid og L.H. Rykkja (red). *Organisering for samfunnssikkerhet og beredskap*. Oslo: Universitetsforlaget.



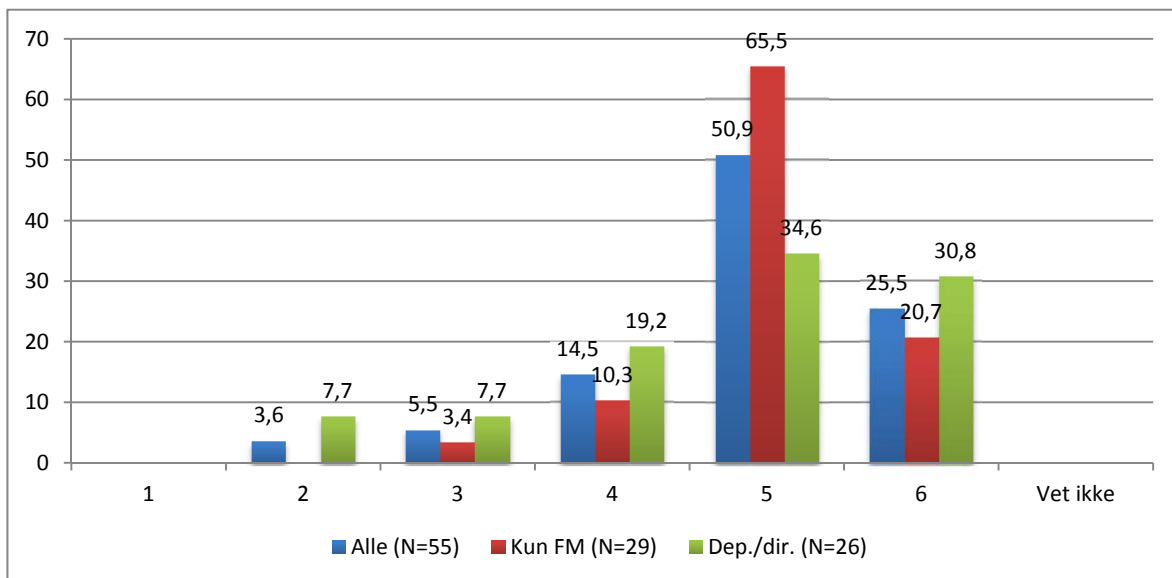
## Appendiks



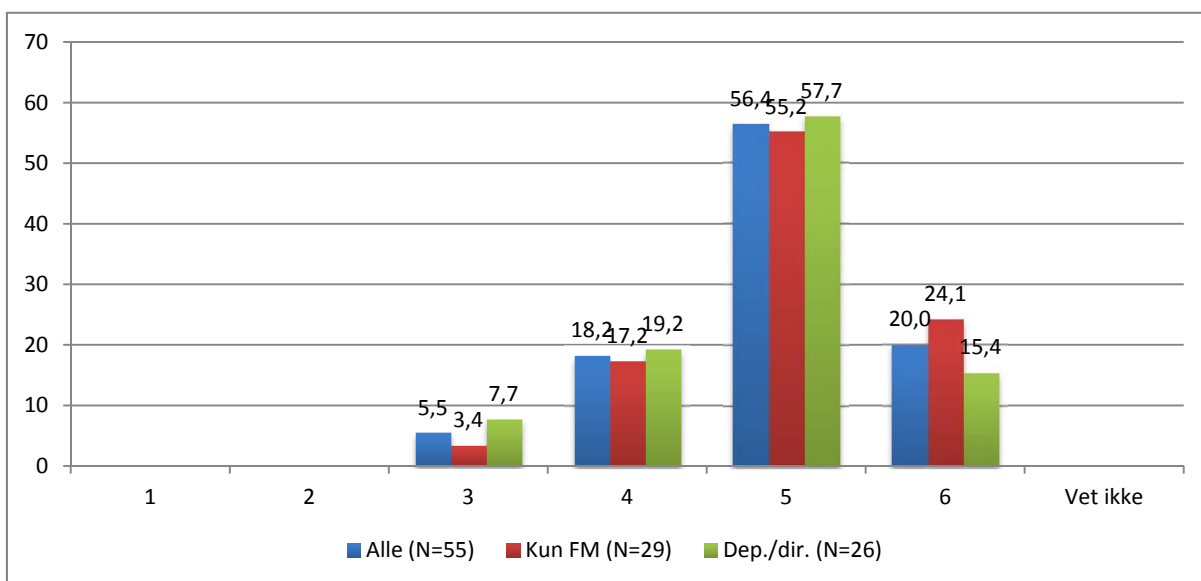
Figur 1. Etatsstyringsmøtet sett under ett: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 i stor grad), i hvilken grad opplevde du etatsstyringsmøtet som nyttig? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.



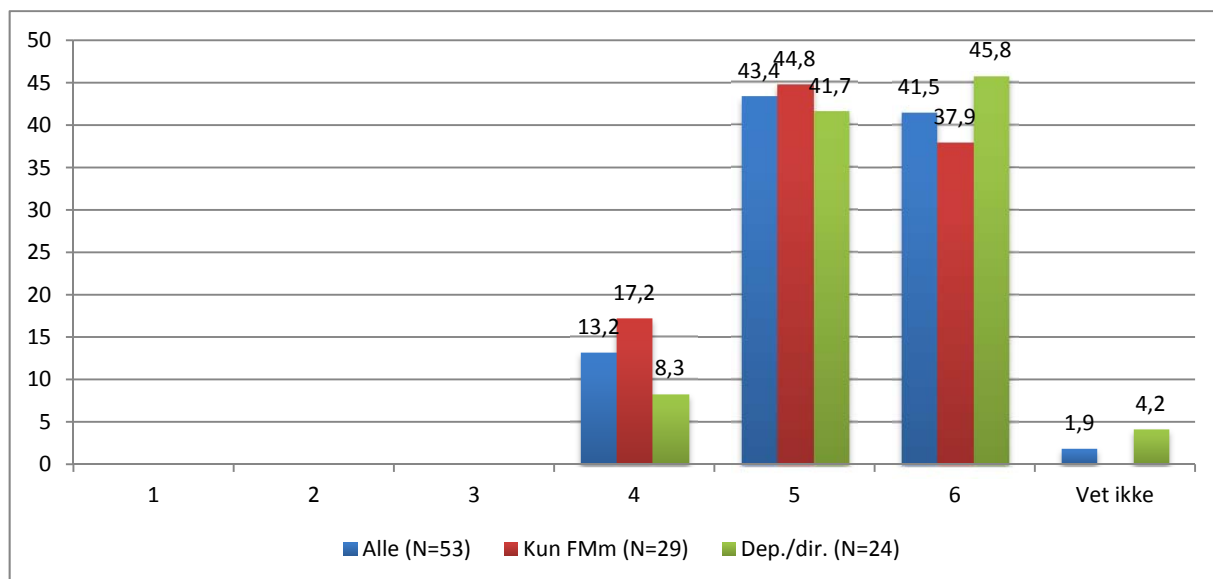
Figur 2. Programmet sett under ett: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 i stor grad), i hvilken grad mener du sammensetningen av programmet for etatsstyringsmøtet var hensiktsmessig? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.



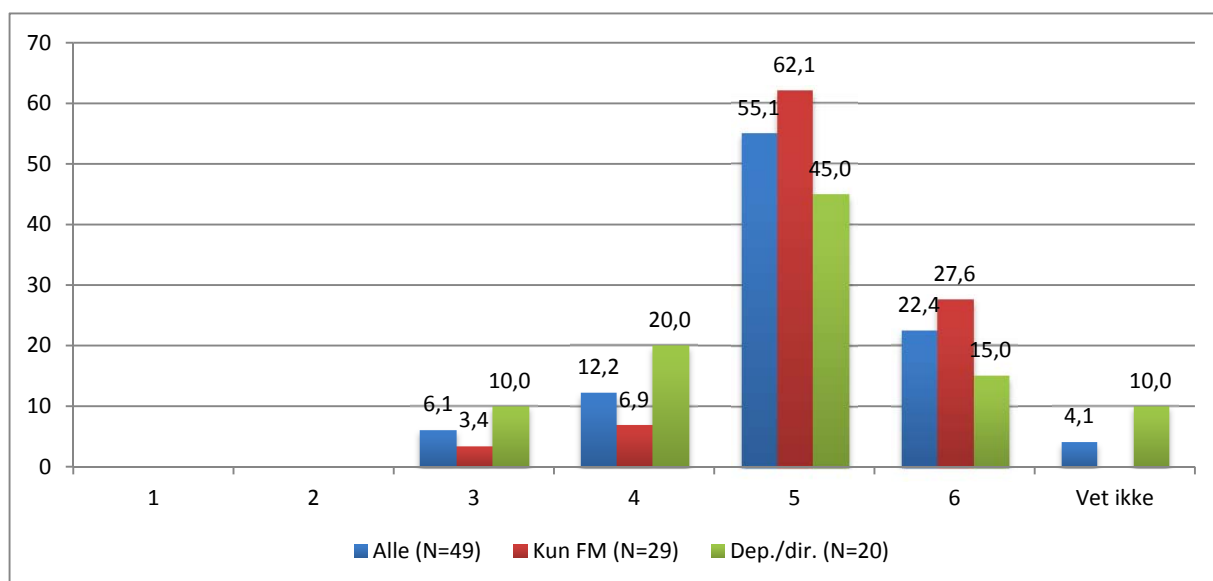
Figur 3. Programpost 1. Administrative forhold: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 i stor grad), i hvilken grad opplevde du programposten som relevant i styringssammenheng? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.



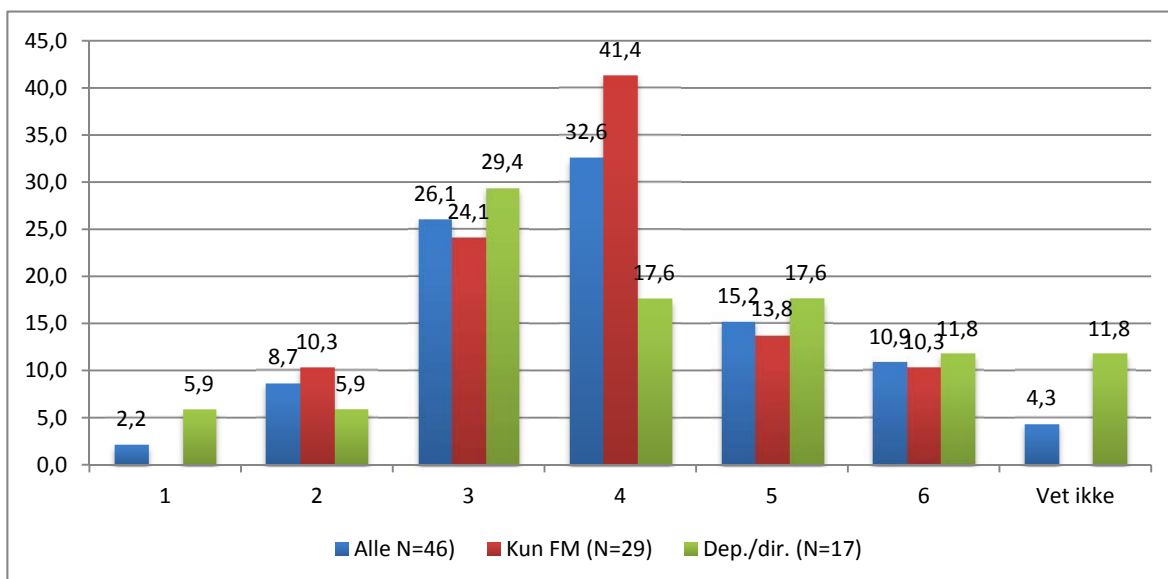
Figur 4. Programpost 1. Administrative forhold: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 i stor grad), i hvilken grad mener du at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga tydelige styringssignaler? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.



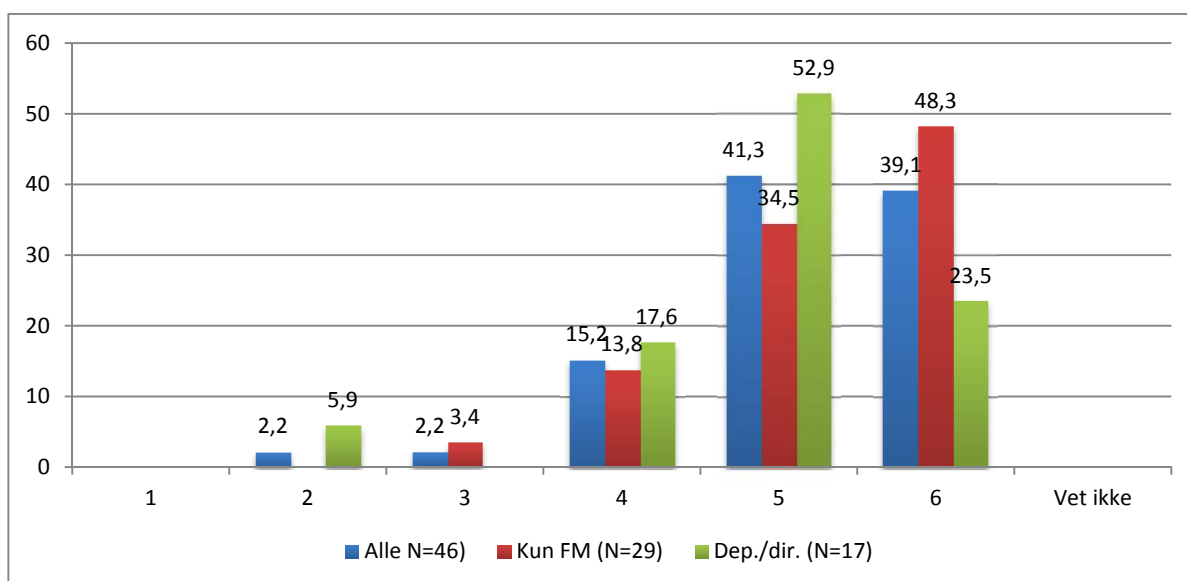
Figur 5. Programpost 2. Håndtering av høye ankomster av asylsøkere og bosetting av flyktninger: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 i stor grad), i hvilken grad opplevde du programposten som relevant i styringssammenheng? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.



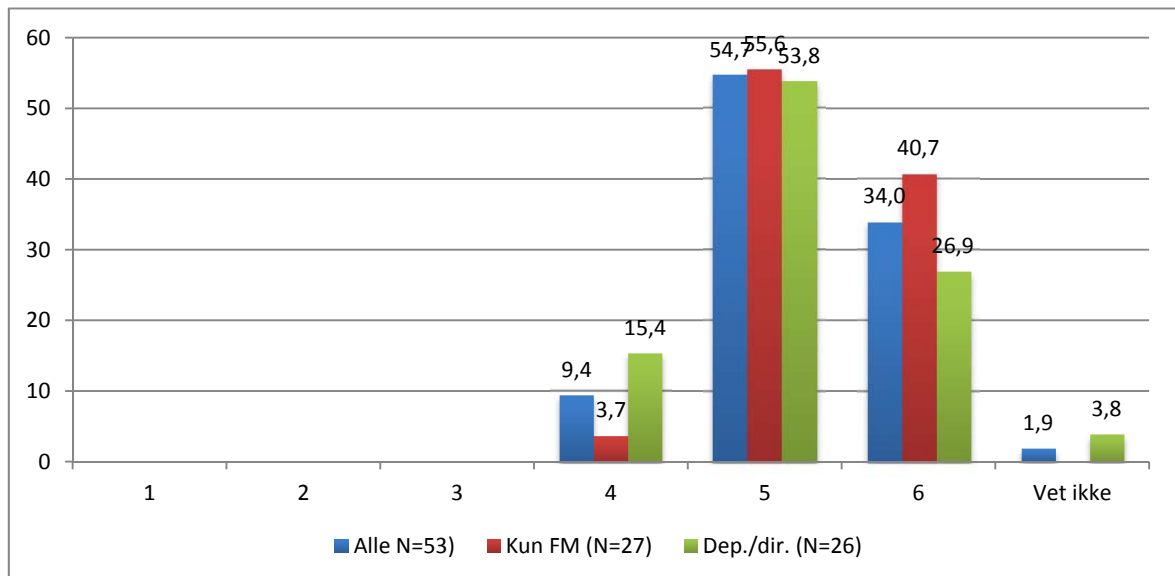
Figur 6. Programpost 3. Samfunnssikkerhet: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 i stor grad), i hvilken grad opplevde du programposten som relevant i styringssammenheng? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.



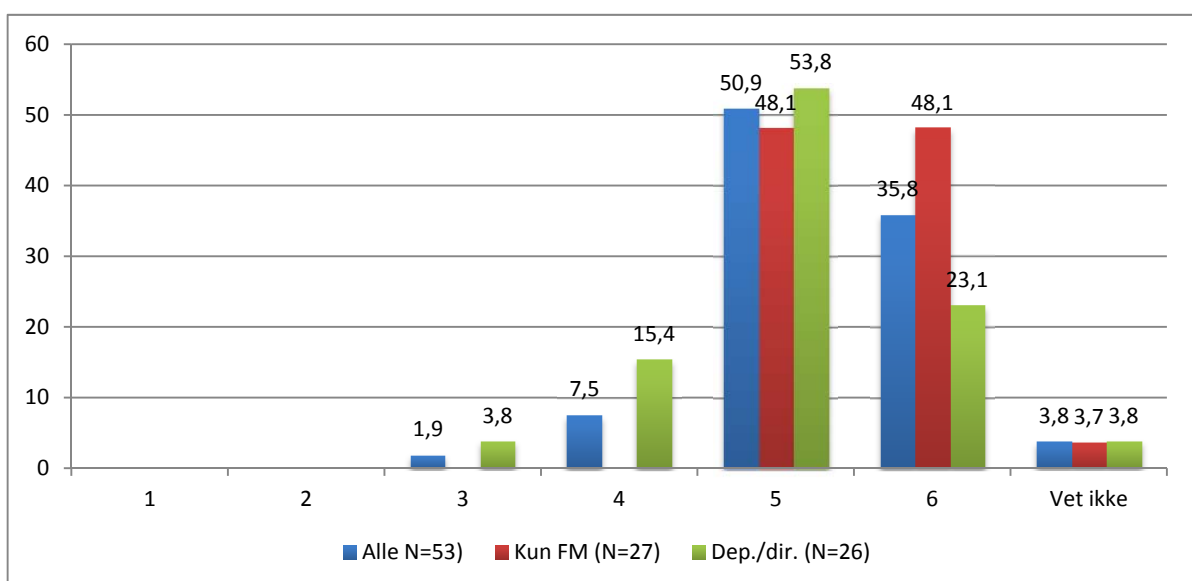
Figur 7. Programpost 4. Likestilling og universell utforming: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 er i stor grad), i hvilken grad opplevde du programposten som relevant i styringssammenheng? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.



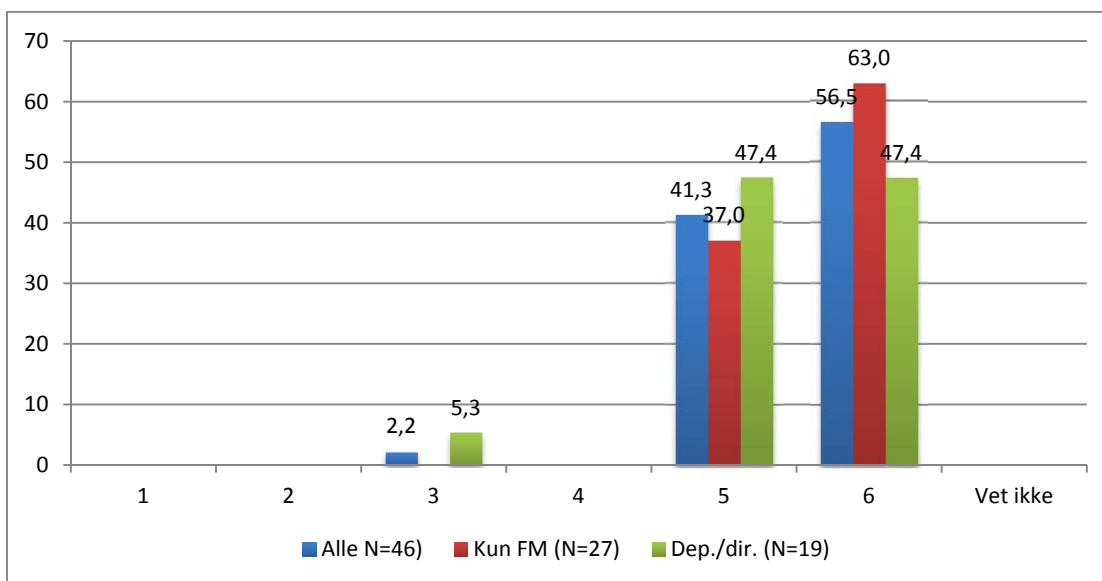
Figur 8. Programpost 5. Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 i stor grad), i hvilken grad opplevde du programposten som relevant i styringssammenheng? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.



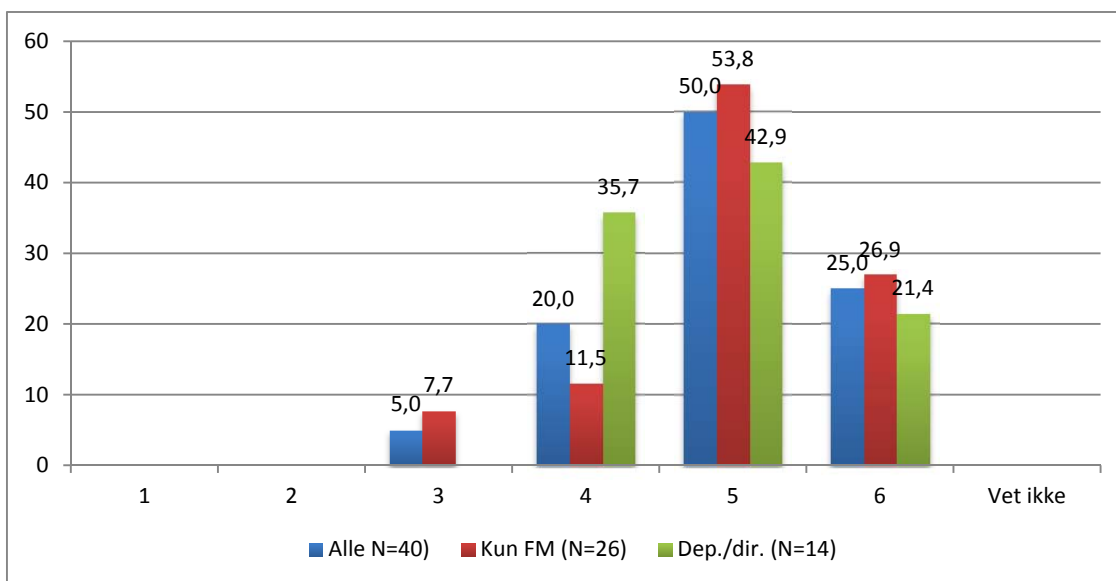
Figur 9. Programpost 6. Prioritering av tilsyn og enhetlig praksis: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 er i stor grad), i hvilken grad opplevde du programposten som relevant i styringssammenheng? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.



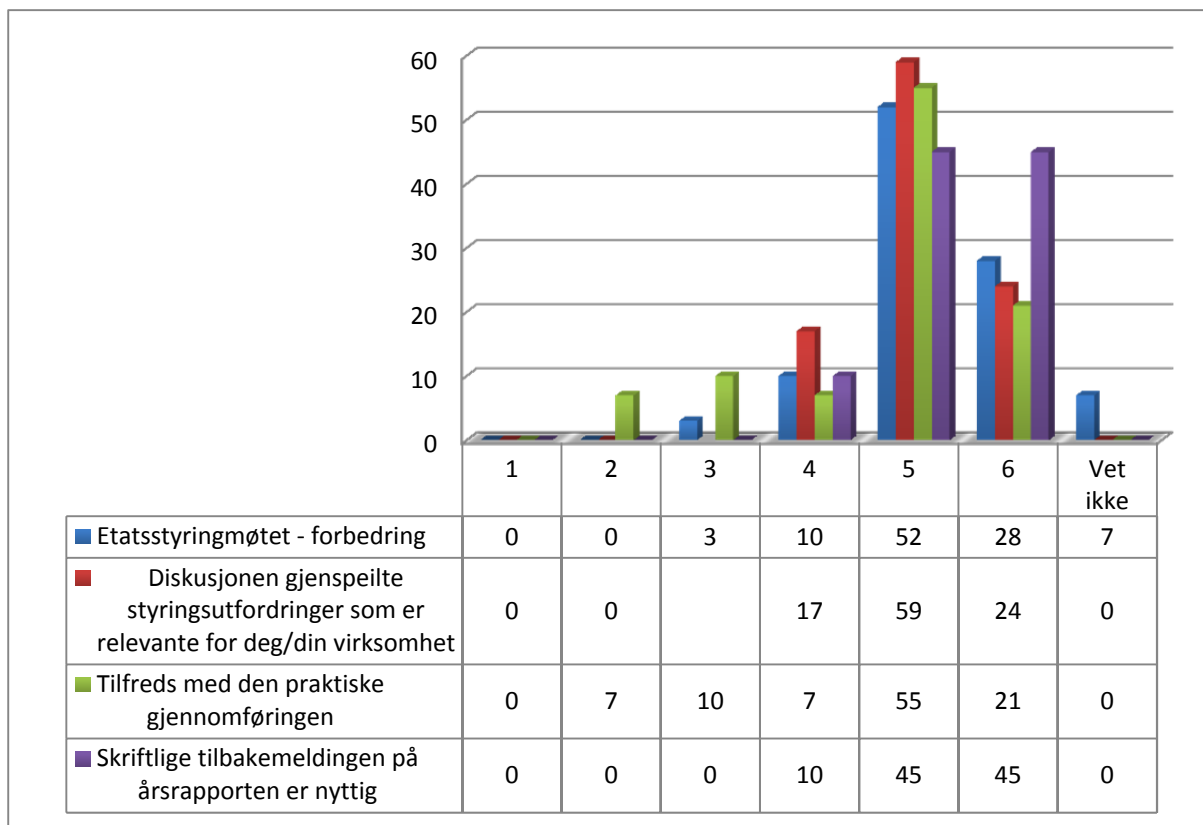
Figur 10. Programpost 7. Styrking av fylkesmannens tverrsektorielle samordningsrolle: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 i stor grad), i hvilken grad opplevde du programposten som relevant i styringssammenheng? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.



Figur 11. Programpost 8. Kommunereform – fylkesmannens tilråkning om fremtidig kommunestruktur: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 i stor grad), i hvilken grad opplevde du programposten som relevant i styringssammenheng? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.



Figur 12. Programpost 9. Oppfølging og veiledning av ROBEK-kommuner: På en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 er i stor grad), i hvilken grad opplevde du programposten som nyttig i styringssammenheng? KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent.



Figur 10. Kun Fylkesmennene: Om etatsstyringsmøtet – på en skala fra 1–6 (der 1 er i liten grad og 6 i stor grad). KMDs evalueringssurvey av etatsstyringsmøtet våren 2016. Prosent. Prosent. N=29.