



NIVI Rapport 2016:2

Én dør til staten for kommunene

**Oppdragsgiver: Fylkesmannen i Hordaland,
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og
Fylkesmannen i Rogaland**

Av Magne Langset og Geir Vinsand

Innhold

1.	HOVEDPUNKTER.....	3
2.	INNLEDNING	4
2.1	Mål med oppdraget	4
2.2	Problemstillinger og tilnærming	4
3.	FYLKESMANNENS ROLLER OG OPPGAVER I LYS AV PÅGÅENDE REFORMPROSESSEN	6
3.1	Tre hovedprinsipper.....	6
3.2	Tre tilleggsprinsipper	8
3.3	Oversikt over direktorater og regional statsforvaltning	9
4.	SEKTORVIS OPPGAVEGJENNOMGANG	12
4.1	Miljø.....	12
4.2	Landbruk	14
4.3	Samfunnssikkerhet og beredskap.....	16
4.4	Helse og sosial	16
4.5	Utdanning.....	18
4.6	Innvandring og integrering	19
4.7	Kommunal styring/juss	19
5.	NÄRMERE OM TILSKUDDSFORVALTNING.....	21
5.1	Nøkkeltall om fylkesmannens tilskuddsforvaltning	21
5.2	Fylkesmannens rolle i tilskuddsforvaltingen	22
6.	PRIORITERING OG DRØFTING AV MULIGE ENDRINGER	23
6.1	Oppgaver i henhold til bindeleddsprinsippet	23
6.2	Oppgaver i henhold til samordningsprinsippet	23
6.3	Oppgaver i henhold til effektivitetsprinsippet	24
6.4	Prioritert liste	24
7.	VEIEN VIDERE	25

Vedlegg: Kartlegging av tilskuddsforvaltning 2016 – Fylkesmannen i Hordaland

1. Hovedpunkter

Ny struktur for fylkesmannen og pågående diskusjoner om oppgavefordeling i offentlig sektor aktualiserer behov for å klargjøre prinsipper som kan tilsi at oppgaver bør legges til fylkesmannen. I denne utredningen, som er gjennomført på oppdrag av fylkesmennene i Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane, blir det pekt på følgende tre hovedprinsipper som begrunner *hvorfor* oppgaver bør legges til fylkesmannen:

1. Fylkesmannen er statens sentrale bindeledd og knutepunkt mot kommunene. Statlige sektoroppgaver overfor kommunene bør derfor legges til fylkesmannen (bindeleddsprinsipp).
2. Statlige samordningsoppgaver mot kommuneforvaltningen bør legges til fylkesmannen (samordningsprinsipp)
3. Statlige oppgaver rettet mot kommuner og andre målgrupper i lokalsamfunnene bør legges til fylkesmannen av hensyn til formålførtivitet og kostnadseffektiv forvaltning (effektivitetsprinsipp)

Følgende tilleggsprinsipper angir *hvordan* oppgavene bør plasseres hos embetene:

4. Oppgaver som legges til fylkesmennene bør baseres på et helhetlig oppgaveansvar (ansvarsprinsipp)
5. Bruk av fylkesmannens organisasjon bør vurderes som alternativ ved etablering av nye statlige organer (gjenbruksprinsipp)
6. Fylkesmennenes regionale kompetansefortrinn bør utnyttes (spesialiseringssprinsipp)

Med utgangspunkt i en sektorvis gjennomgang ved de tre embetene fremmes forslag om konkrete endringer i gjeldende oppgavefordeling på følgende ti prioriterte områder:

1. Overføre IMDIs regionkontorer til fylkesmennene
2. Delegering av veilednings- og utviklingsoppgaver fra Utdanningsdirektoratet, herunder ansvaret for veilederkorpsene
3. Samle tilskuddsforvaltning på helse- og sosialfeltet hos fylkesmannen
4. Oppfølging av mineralforvaltningshensyn i kommunalt planarbeid
5. Regionalt samordningsansvar for boligsosialt arbeid til fylkesmannen
6. En tydeligere samordningsrolle og samling av kompetanse og oppgaver i arbeidet med klimatilpasning
7. Overføre førstelinjeoppgaver fra Landbruksdirektoratet til fylkesmennene
8. Integrering av SNOs ytre apparat med fylkesmennene
9. Konsesjoner til landbasert industri
10. Tilsyn mot private rettssubjekter, jf. forslag om å legge tilsyn med friskoler og tilsyn med private asylmottak til fylkesmannen

2. Innledning

2.1 Mål med oppdraget

NIVI Analyse har bistått de tre fylkesmennene på Vestlandet med en kartlegging og vurdering av mulige svakheter i gjeldende oppgavefordeling i statlig forvaltning, nærmere bestemt mellom fylkesmannen og øvrig regional statsforvaltning, og mellom fylkesmannen og sentrale direktorater/tilsyn.

Bakgrunnen er de pågående reformprosesser hvor oppgavefordeling og struktur er under vurdering for både fylkesmannen og andre viktige deler av staten. Et viktig siktemål med pågående reformarbeid knytter seg til dialogen mellom staten og kommunene og en utbredt oppfatning om at samhandlingen og dialogen mellom forvaltningsnivåene hemmes av en fragmentert statlig forvaltning, styrt og organisert etter tydelige sektorprinsipper. Kommunene etterlyser en mindre kompleks stat å forholde seg til.

Denne gjennomgangen tar utgangspunkt i en erkjennelse av at potensialet i å benytte fylkesmannen som knutepunkt i samhandlingen mellom stat og kommune ikke er fullt utnyttet. Fylkesmannens funksjon som den ene døren for kommunene til staten kan utvides til å omfatte flere oppgaver og fagområder enn de ansvarsområder som i dag er lagt til embetene.

Målet med prosjektet har vært to-delt:

1. Utarbeide en samlet oversikt over de tre embetenes erfaringer med gjeldene oppgavefordeling (bruttoliste)
2. Etablere et faglig grunnlag for å prioritere og fremme forslag til konkrete endringer i oppgavefordelingen overfor KMD (nettliste med prioriterte oppgavefelt)

Fra oppdragsgiverne ble det lagt til grunn at prosjektet skulle gjennomføres samtidig som høringsprosessen for KMDs strukturutredning for fylkesmannen pågikk. Det ble forutsatt at sluttrapport fra NIVI skulle foreligge i slutten av november 2016.

2.2 Problemstillinger og tilnærming

Ved oppstart ble det konkretisert følgende problemstillinger:

1. En kartlegging av de tre embetenes erfaringer med gjeldende oppgavefordeling og samhandlingspraksis
2. En vurdering av endringsbehov og muligheter for en bedre oppgavefordeling med utgangspunkt i fylkesmannens roller, fagkompetanse og relasjoner til viktige brukere
3. En vurdering av den videre prosess, herunder evt. initiativ til forvaltningsforsøk, behov for oppfølgende arbeid og dialog mot KMD og andre instanser

Prosjektet har vært ledet av en styringsgruppe bestående av fylkesmennene og assisterende fylkesmenn fra de tre embetene. Styringsgruppen har hatt to

arbeidsmøter, ett ved oppstart for å planlegge gjennomføringen og ett i sluttfasen for å prioritere og drøfte et felles initiativ i den videre oppfølging.

Hoveddelen av NIVIs arbeid har vært å gjennomføre en systematisk kartlegging av embetenes erfaringer og synspunkter på endringsbehov. Det ble gjennomført besøk til hvert av embetene med forberedte intervju av tilnærmet samtlige avdelingsledere i de tre embetene.

NIVIs arbeid i kartleggingsfasen har begrenset seg til en registrering av oppgavefelt og endringsforslag som fremkom i besøks- og intervjurunden. Dette er gjort i en kortfattet form der det skiller mellom en nærmere beskrivelse av det berørte oppgavefeltet og viktige begrunnelser for at det bør skje en endring jf. sektorvise kapitler med oppgavegjennomgang. Begrunnelsene knytter seg til embetenes erfaringer og synspunkter og det er grunn til å understreke at det ikke er innhentet synspunkter fra berørte brukere eller statsetater.

Fra prosjektet foreligger et omfattende materiale om dagens oppgavefordeling og praktiske samhandling mot andre statsetater som ikke er synliggjort i full bredde i denne sluttrapporten.

Som grunnlag for oppdragsgivers prioriteringer i lys av kartleggingen, har NIVI dels utarbeidet et prinsippkapittel om fylkesmannens roller og oppgaver i lys av pågående reformprosesser, dels et avsluttende drøftingskapittel med mulige forslag til endringer, inkludert tanker om veien videre.

3. Fylkesmannens roller og oppgaver i lys av pågående reformprosesser

Fylkesmannens roller og oppgaver er beskrevet og drøftet i en rekke forvaltningspolitiske dokumenter de senere år, jf. Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005: Samspill og tillit), Fylkesmannsrollen – Utvikling og Utfordring (FAD 2012) og senest i arbeidet med strukturutredningen for fylkesmannen. Slik fylkesmannsembets funksjoner er beskrevet gjennom fylkesmannsinstruksen og utdype i disse forvaltningspolitiske dokumentene, befinner embetet seg i et skjæringspunkt mellom ulike roller. På den ene siden skal fylkesmannen bidra til å gjennomføre nasjonal politikk og ivareta statens interesser på lokalt nivå. Gjennom å samordne og kommunisere statlige signaler og prioriteringer til kommunene bidrar fylkesmennene til å sikre likhet i iverksettingen av statlig politikk. På den annen side skal embetet også kunne ivareta en initiativfunksjon i forhold til statlige myndigheter på vegne av de lokalsamfunn som dekkes av fylkesmannens jurisdiksjon. Som klage – og kontrollorgan er også fylkesmennene en sentral aktør i ivaretakelsen av den enkelte borgers rettsikkerhet.

3.1 Tre hovedprinsipper

Hvilke konkrete oppgaver fylkesmannen skal ha ansvar for følger i stor grad av de forvaltningsmessige roller fylkesmannen er tillagt. Det kan pekes på tre hovedprinsipper for å legge oppgaver til fylkesmannen:

1. Fylkesmannen er statens sentrale bindeledd og knutepunkt mot kommunene. Statlige sektoroppgaver overfor kommunene bør derfor legges til fylkesmannen («bindeleddsprinsipp»).

Kommunene utfører betydelige oppgaver pålagt av staten. Den nære sammenhengen mellom kommunal oppgaveløsning og gjennomføring av nasjonal politikk understreker et behov for god samhandling mellom nivåene, men også et behov for staten på ulike måter å følge opp kommunenes oppgaveløsning. Statlige oppfølgingsoppgaver omfatter blant annet:

- Formidlingsoppgaver
- Veiledningsoppgaver
- Tilsyn og kontroll

Fylkesmannens karakter av å være et desentralisert statlig generalistorgan legger til rette for at statens samhandling og oppfølging mot kommunen kan ivaretas på best mulig måte. Arbeidsdelingen mellom fylkesmannen og kommunene kan variere fra politikkområde til politikkområde. Innenfor velferdstjenestene som helse, skole og sosial har kommunen et lovpålagt ansvar for yte tjenester til innbyggerne, mens staten ved fylkesmannen fører tilsyn og behandler klager. Staten følger også ofte opp med særskilte formidlings- og stimuleringstiltak og rapporteringskrav overfor kommunene; med fylkesmannen som pådriver og faglig rådgiver. Også innenfor areal, miljø- og landbruk er stat og kommune tett integrert, med kommunene som førsteinstans og med fylkesmannen som formidler av nasjonal politikk og som kontroll-/klageinstans, for å sikre oppfølging og etterlevelse av nasjonalt vedtatte mål.

Ved at embetet i størst mulig grad speiler kommunenes oppgaveområder sikres god sammenheng i gjennomføringen av nasjonal politikk på de ulike sektorområder. Sett fra kommunenes synsvinkel innebærer det at så vel dialogen med og oppfølgingen fra staten skjer gjennom én aktør som kjenner de ulike sidene ved den kommunale virksomhet og kommunen som organisasjon. Tanken om at fylkesmannen skal speile kommunenes oppgaver innebærer at jo mer omfattende ansvar som overføres til kommunene som tjenesteprodusenter og samfunnsutviklere desto tyngre blir ansvaret for den aktør som ut fra ett bredt perspektiv skal representere staten overfor kommunene.

Prinsippet om at statlige oppfølgingsoppgaver skal legges til embetene har vært grunnleggende for utviklingen av embetene over lang tid. Integreringen av tidligere statlige sektoretater som miljø (1982), landbruk (1993), helse og utdanning (2003) har alle vært begrunnet i dette hovedprinsippet. Evalueringer viser at dette i all hovedsak har vært vellykkede reformer både med hensyn til gjennomføring av sektoroppgavene, administrativ og faglig effektivisering og samordning overfor kommunesektoren.¹

Som forvaltningsmodell representerer fylkesmannsembetet en sjeldenhets i statlig forvaltning som ellers i stor utstrekning er styrt og organisert etter sektorprinsipper. Som vi skal komme tilbake til i de konkrete forslagene er ikke denne fremste egenskapen ved embetene fullt utnyttet i dagens oppgavefordeling.

2. Statlige samordningsoppgaver mot kommuneforvaltningen bør legges til fylkesmannen («samordningsprinsipp»)

På bakgrunn av sin karakter som et tverrsektorielt forvaltningsorgan vil fylkesmannsembetet ha særlig gode forutsetninger for å sørge for samordning av statlig politikk, interesser og hensyn rettet mot kommuner og fylkeskommuner. Det tverrsektorielle samordningsansvaret har både en vertikal dimensjon som innebærer samordning av statlig politikk og styringssignaler overfor kommunene og fylkeskommunene, og en horisontal dimensjon som innebærer samordningsinitiativ rettet mot andre regionale statsetater i ulike sammenhenger.

Samordningsoppgavene er mangeartede og kan omfatte en rekke aktiviteter, bl.a.:

- Praktisk samordning av ulike sektoretaters tilsynsbesøk i kommunene
- Samordning av tilskuddsforvaltning
- Samordning av statlige innsigelser til kommunale arealplaner
- Samordning av statlig deltagelse i regional planlegging

Selv om samordningsansvaret er utdype i retningslinjer og instrukser på flere felt, f.eks. fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, er det fortsatt eksempler på en rekke funksjoner rettet mot kommuneforvaltningen som fremstår som lite samordnet, eller at samordningsansvaret er lagt til andre statlige virksomheter som kommunene i mindre grad forholder seg regelmessig til.

¹ Difi rapport 2009:9 En vellykket samordning av regional stat? Evaluering av integreringen av Statens utdanningskontor og fylkeslegeembetet med fylkesmannen

3. Statlige oppgaver rettet mot kommuner og andre målgrupper i lokalsamfunnene bør legges til fylkesmannen av hensyn til formålseffektivitet og kostnadseffektiv forvaltning («effektivitetsprinsipp»)

Offentlig sektor vil møte økende effektiviseringskrav i årene som kommer. Produktivitetskommisjonen understreker behovet for omstilling i alle sektorer. Det betyr at offentlig sektor må effektivisere, tenke nytt og jobbe smartere. Å benytte eksisterende apparat framfor å etablere nye strukturer når staten har behov for lokal forvaltning av statlig sektorpolitikk bør i den forbindelse være et prinsipielt utgangspunkt. Fylkesmannsembetene utgjør i dag en landsdekkende, høykompetent struktur for effektiv statlig oppgaveløsning. Det kan pekes på to argumenter for at oppgaveløsning gjennom fylkesmennene er effektivt.

For det første bidrar fylkesmannens grunnleggende kjennskap til kommunehverdagen til å sikre måloppnåelse ved utformingen og implementeringen av nasjonal politikk. Fylkesmannen kjenner sine kommuner og vil ha bedre forutsetninger enn eksempelvis et sentralt direktorat for å vurdere effekten av bruk av statlige virkemidler i kommunene. Å styrke formålseffektiviteten og implementeringskraften i statlig virksomhet overfor kommunesektoren er derfor et argument for å overføre flere kommunerettede oppgaver fra departementer, direktorater og tilsyn til fylkesmannen.

For det andre representerer fylkesmannsembetene en kostnadseffektiv organisasjonsmodell. I dag utfører embetene oppgaver på oppdrag av elleve departementer og ti direktorater/tilsyn, alt samlet i én felles administrasjon. Å legge flere statlige oppgaver til embetene vil kunne gi potensialer for ytterligere innsparing gjennom en felles administrasjon.

3.2 Tre tilleggsprinsipper

De tre oppgavefordelingsprinsippene for fylkesmannen er av prinsipiell karakter, dvs. de peker på *hvorfor* oppgaveplassering hos fylkesmannen kan realisere overordnede verdier og hensyn knyttet til kommunedialog, samordning og effektivitet. Det kan også knyttes tilleggsprinsipper til de tre oppgavefordelingsprinsippene som dreier seg om forutsetninger for *hvordan* oppgaver bør plasseres hos embetene. Nedenfor er det konkretisert tre tilleggsprinsipper.

4. Oppgaver som legges til fylkesmennene bør baseres på et helhetlig oppgaveansvar (ansvarsprinsipp)

For at kvalitetene ved statlig oppgaveløsning i regi av fylkesmannen kan realiseres er det en viktig forutsetning at fylkesmannen får de fullmakter som er nødvendig for å «oversette» nasjonal politikk og nasjonale rammebetingelser for å finne gode lokale tilpasninger i dialogen med kommunene.

Et helhetlig oppgaveansvar kan innebære to hovedelementer. For det første må fylkesmennene først og fremst bli målt på resultater av sine oppdragsgivere, ikke gjennom detaljerte rapporteringskrav som kan hemme en helhetlig tilnærming, og i tillegg binde opp unødige ressurser. For det andre bør et helhetlig oppgaveansvar innebære at fylkesmannen også treffer vedtak på områder de står for saksbehandling, vurdering og innstilling. Å splitte vedtaksmyndighet fra det saksforberedende arbeidet leder raskt til dobbeltarbeid og lite effektive prosesser.

5. Bruk av fylkesmannens organisasjon bør vurderes som alternativ til etablering av nye statlige organer (gjenbruksprinsipp)

Oppgavefordelingen internt i staten har vært og må være dynamisk for å sikre en god tilpasning av statens ulike organisasjonsledd til nye utfordringer. Begrunnelsen for å etablere nye direktorat har vært knyttet til nye samfunnsmessige behov og nye oppgaver for staten, men også andre begrunnelser har vært viktig, som ønske om klar rollefordeling, mål om effektivisering, utnyttelse av faglige synergier eller behov for avlastning i departementene.

I omstettingsprosesser kan det være lett å ta til orde for nye organisasjoner, framfor utnyttelse av kompetanse og kapasitet i innarbeidet forvaltning. Nye organisasjoner kan også ha en tendens til å vokse i budsjett og antall ansatte så snart de er etablert. Gjenbruksprinsippet peker på at staten bør vurdere utnyttelse av eksisterende kompetanse og kapasitet hos fylkesmennene ved opprettelse av nye statlige organer (direktorat). I noen tilfeller kan oppgaveløsning via fylkesmennene erstatte behovet for nye statlige ledd, i andre tilfeller kan omfanget mht. oppgaver og ressurser som legges inn i nye statlige organer reduseres.

6. Fylkesmennenes regionale kompetansefortrinn bør utnyttes (spesialiseringssprinsipp)

Fylkesmennenes organisasjon er generalistorganer der alle embeter i hele landet løser samme type oppgaver. Fylkesmennenes organisasjon gir samtidig store muligheter for faglig spesialisering og arbeidsdeling, som kan utnyttes mer systematisk enn det blir gjort i dag. Gjennom faglig spesialisering kan fylkesmennene representere både et alternativ og et supplement til nasjonal organisering.

3.3 Oversikt over direktorater og regional statsforvaltning

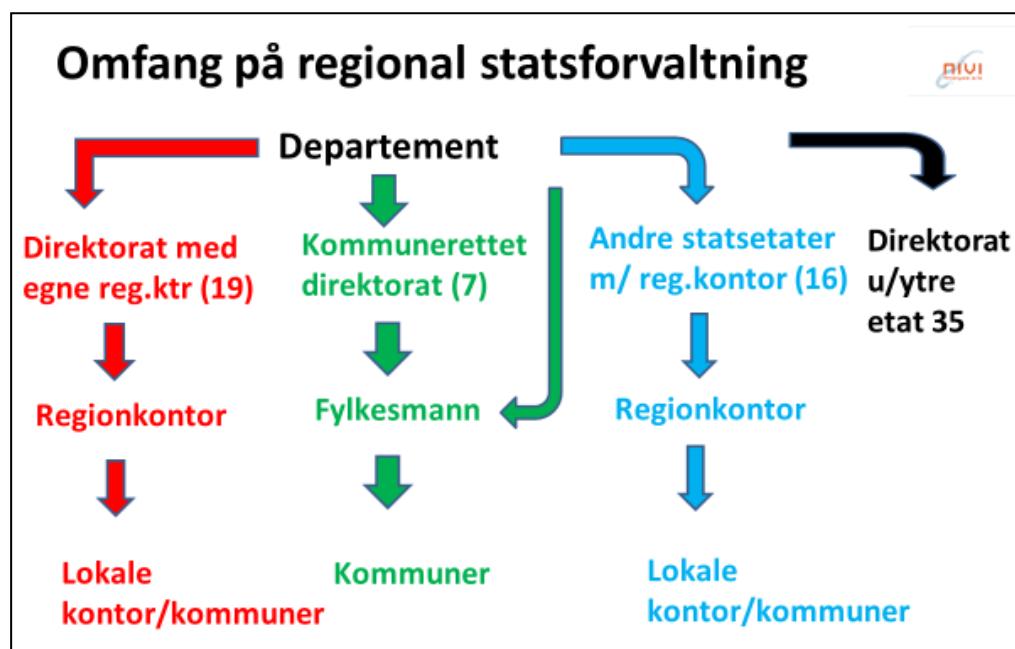
Prinsippenes relevans henger sammen med dagens fragmenterte statsforvalting hvor sektorperspektivet kombinert med stor frihet for den enkelte etat til selv å velge administrativ inndeling lenge har vært dominerende organisasjonsprinsipper. En kartlegging fra Difi i 2013 viste at direktoratsnivået har vokst kraftig i sysselsetting de siste årene, mens antall ansatte hos fylkesmennene har vært stabil til tross for økt saksmengde og flere nye oppgaver². I dag finnes det over 60 direktorater av tre forskjellige typer:

1. *Direktorater som bruker fylkesmannen som sitt regionale apparat.* Her finner vi Miljødirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Landbruksdirektoratet, Helsedirektoratet, Statens helsetilsyn, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Direktoratet for sivilt beredskap.
2. *Direktorater som ikke bruker fylkesmannen* og som har egne regionkontorer, som regel med en regioninndeling som ikke faller sammen med fylkesinndelingen. Her finner vi bl.a. kommunerettede direktorater som IMDI, UDI, Bufetat, Husbanken og Kriminalomsorgen. I denne gruppen finner vi også en rekke andre direktorat som f.eks. Arbeidstilsynet, Fiskeridirektoratet, Kystverket, Mattilsynet, NVE, Vegdirektoratet med Statens vegvesen og Politidirektoratet med politiets regionale organisering.

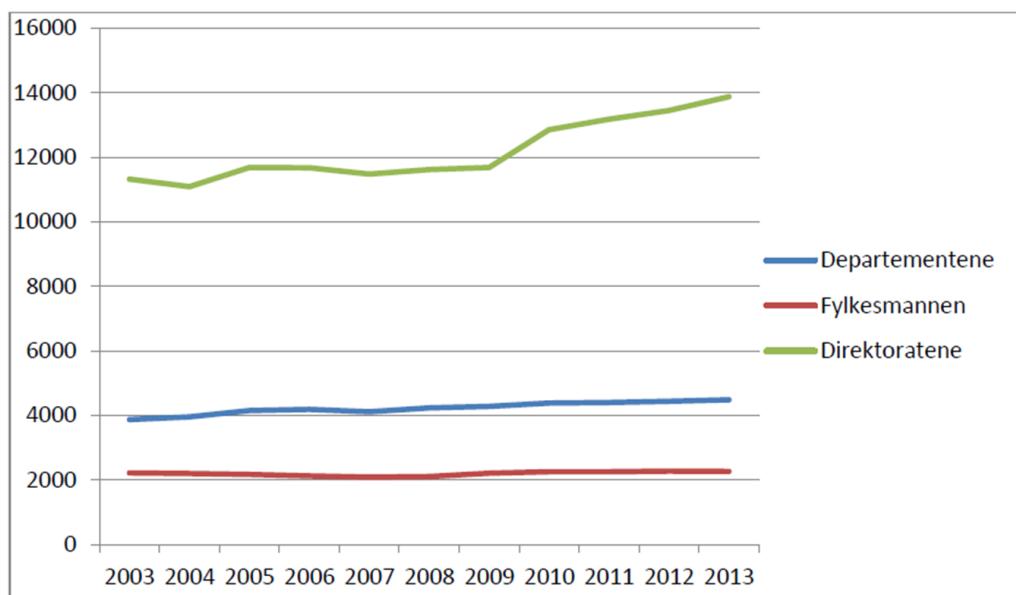
² Difi rapport 2013:11 Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk

3. *Direktorater som ikke har noen ytre etat*. Her finnes det mange forskjellige direktorater, som f.eks. Riksantikvaren, Direktoratet for mineralforvaltning, Direktoratet for forvaltning og ikt, Direktoratet for nødkommunikasjon, Konkurransetilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Oljedirektoratet, Luftfartstilsynet etc. I denne gruppen finner vi også helt nye direktorat som Direktoratet for e-helse og Valgdirektoratet.

I tillegg kommer en rekke *Andre statsetater* som ikke er direktorat og som i mange tilfeller har egne regionkontorer. Eksempler på slike etater er Statens kartverk, Forbrukerrådet, Statsbygg, Statped, Regionale helseforetak, Sentralenheten for fylkesnemndene, Domstoladminstrasjonen og Riksadvokaten med regionale statsadvokatembeter.



Figur 3.1 Oversikt over ulike typer direktorat og andre statsetater med regionale ledd. Kilde: Kartlegging i regi av NIVI



Figur 3.2 Antall ansatte i direktorater, departementer og hos fylkesmannen 2003-2013. Kilde: Difi rapport 2013:11

4. Sektorvis oppgavegjennomgang

I det følgende oppsummeres innspillene til mulige oppgaveendringer basert på innspill fra de tre Vestlandsembetene. Forslagene innebærer i all hovedsak overføring av oppgaver til embetene fra øvrig regional statsforvaltning eller fra direktoratsnivå. Det er først og fremst her muligheten for effektivisering, delegering og styrket samordning ligger. I oppsummeringen er oppgavene kort presentert med en påfølgende begrunnelse for hvorfor ansvarspllassering hos fylkesmannen vil være hensiktsmessig. Oppgavene presenteres sektorvis.

I tillegg til de konkrete forslagene er det også listet opp aktuelle temaer som ble berørt i samtalene hvor gjeldende oppgavefordeling og samhandlingspraksis mellom fylkesmannen, regionale statsetater og sentrale direktorater ikke oppleves som hensiktsmessig.

4.1 Miljø

4.1.1 Overføre ansvaret for Statens naturoppsyn (SNO)

SNO er en del av Miljødirektoratet og er miljøforvaltningens operative feltorgan. SNO fører tilsyn med naturtilstanden og med at reglene i miljølovgivningen blir fulgt. Den sentrale delen av SNO er lokalisert i Trondheim (Miljødirektoratet), mens 60 lokalkontor er spredt rundt i hele landet. Det foreslås at de lokale stillingene legges til/organisatorisk knyttes til fylkesmannens miljøvernnavdelinger.

Begrunnelse: Lokalkontorene til SNO er uansett avhengige av tett faglig kontakt og samarbeid med fylkesmannens miljøvernnavdelinger. En integrering av hhv. SNOs ytre apparat og verneområdeforvalterne, som organisatorisk ligger under fylkesmannen, legger til rette for et styrket faglig fellesskap, økt kapasitet og bedre utnyttelse av ressursene.

4.1.2 Oppfølging av mineralforvaltningshensyn i kommunalt planarbeid

Arealdelen til kommuneplanen er det viktigste redskapet kommunene har for å sikre en langsigting og forsvarlig forvaltning av mineralressursene. Mineralressurser er en viktig naturressurs og masseuttak er en del av det lokale næringslivet. De bør ses på og vurderes i sammenheng med andre tema og arealavklaringer i kommuneplanarbeidet. At kommunen har oversikt over mineralressursene er nødvendig, både for å hindre nedbygging av forekomstene og for å unngå arealbrukskonflikter i forbindelse med pågående og framtidige masseuttak. Direktoratet for mineralforvaltning har ikke eget regionalt ledd for å følge opp kommunenes ansvar i arealplanarbeidet og har store utfordringer med å følge opp de kommunale planprosesser på det nivå som er ønskelig. Kommunene mangler kompetanse på dette feltet og utfordringene med å formidle regelverket til kommunene ble ytterligere skjerpet etter at det kom ny minerallov i 2010.

Det foreslås at fylkesmannen på oppdrag av Direktoratet for Mineralforvaltning følger opp kommunenes arealplanarbeid for å ivareta mineralforvaltningshensyn. Det samme gjelder oppdrag med å utrede og forberede vern av nasjonalt og internasjonalt viktige geologiske forekomster utenom naturvernområder.

Begrunnelse: Fylkesmannens nærhet til kommunene og oppgaver knyttet til kommunenes arealplanlegging legger til rette for å ivareta direktoratets kommunerettede oppgaver, herunder innsigelseskompetansen. Fylkesmannen har allerede et sterkt og bredt faglig miljø innen miljø, natur, landbruk og beredskap, der marinbiologi, kvartærgeologi og berggrunn er kjente fagområder.

4.1.3 Konsesjoner til landbasert industri

Miljødirektoratet mottar og behandler hvert år et betydelig antall søknader om tillatelse – eller endring av tillatelse – til virksomhet etter forurensningsloven for landbasert industri. Miljødirektoratet gir omlag 30 konsesjoner for landbaserte virksomheter i Hordaland, mens tallet er 25 i Rogaland. Det foreslås at ansvaret for å behandle søknader om konsesjoner til landbasert virksomhet overføres til fylkesmannen.

Begrunnelse: Fylkesmannen er i dag tillagt en rekke oppgaver etter forurensningsloven, som eksempelvis behandling av utslippssøknader, tilsyn og behandling av klager på forurenende virksomhet, samt oppgaver innen klimautslipp og klimatilpasning. Fylkesmannens nærhet og lokalkjennskap til bedrifter/virksomheter som søker om konsesjon legger videre til rette for en effektiv søknadsbehandling.

4.1.4 Samle myndighetsansvaret for oljebaser

Fylkesmannen er myndighet for mottak og mellomlagring av farlig avfall på oljebaser og gir løyver til disse. Direktoratet er myndighet for selve basene og myndighet for behandling av farlig avfall. Det foreslås at ansvaret for behandlingsanleggene og basene overføres til fylkesmennene.

Begrunnelse: Det er hensiktsmessig å samle ansvaret av både faglige og kapasitetsmessige årsaker. Basene er i stor grad samlet på vestlandskysten og et større embete på Vestlandet vil kunne ha god kompetanse for å ivareta ansvaret.

I tillegg bør det også vurderes om alt ansvar for håndtering av farlig avfall kan overføres til fylkesmannen. Storulykkeforskriftene og anlegg med radioaktivt avfall bør også da delegeres til fylkesmannen – det vil i så fall si fra hhv. DSB og Statens strålevern.

4.1.5 Drift og utvikling av nettsider

Ansvaret for å utvikle og driftet nettsider på miljøfeltet kan overføres til ett eller flere embeter i samarbeid. Det kan omfatte Miljøstatus, Miljøkommune.no, naturbasen, Rovviltbasen m.fl. Slike oppgaver kan kobles til IKT utviklingsmiljøet hos Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

Begrunnelse: Utnytte eksisterende IKT-utviklingsmiljø og fylkesmannens miljøkompetanse

4.1.6 Synspunkter på uhensiktsmessig ansvarsfordeling innenfor miljøfeltet

Andre registrerte tema relatert til uklar arbeidsfordeling, samhandlingspraksis og/eller ansvarsfordeling innenfor miljøområdet kan grupperes i tre hovedområder, henholdsvis relasjoner til Miljødirektoratet, NVE, Kystverket og Fiskeridirektoratet:

Miljødirektoratet:

- Saker etter forurensingsloven
 - Embetene opplever at arbeidsfordelingen mellom Miljødirektoratet og fylkesmannen er uklar mht. søknader om utslippstillatelser (stor vs mellomstor industri).
 - Disponering og utnyttelse av avfall – lite fornuftig å skille mellom deponering, der fylkesmannen er myndighet, og annen disponering/utnyttelse der Miljødirektoratet er myndighet. Bør eventuelt kunne samles hos fylkesmannen.
 - Regulere industribransjer som vaskeri, betongblandeverk, sorteringsanlegg, slambehandlingsanlegg, komposteringsanlegg, settefiskanlegg og matfiskanlegg i forurensningsforskriften
 - Overføre ansvaret for alle saker som gjelder forurenset sjøbunn fra Miljødirektoratet til fylkesmannen, ikke bare utenfor skipsverft
 - Overføre ansvaret for områder kartlagt som lokaliteter med forurenset grunn fra Miljødirektoratet til fylkesmannen
- Saker etter naturmangfoldloven
 - Overføre oppfølging av framtidige handlingsplaner for enkeltarter og naturtyper etter naturmangfoldloven fra Miljødirektoratet til fylkesmannen
 - Bedre koordinering av arbeidet med fremmede arter mellom Miljødirektoratet og fylkesmannen

NVE:

- NVE bruker fylkesmannen som fagorgan (naturkompetanse) uten at dette er reflektert i formelle oppdragsbrev/ressursrammer
- Det er behov for en gjennom av de ulike vassdragsrelevante lovverkene (inkl. plan- og bygningsloven og energiloven) og rolledelingen mellom OED/KMD/KLD, NVE, fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunene med tanke på relevante lovhemler i ulikt lovverk. Det bør vurderes om alle saker som ikke er konsesjonspliktige bør behandles av Fylkesmannen.

Fiskeridirektoratet og Kystverket:

Det er behov for en gjennomgang av disse direktoratenes oppgaver (regionkontorene) og grenseflatene mot andre aktører, herunder fylkesmannen. Det omfatter:

- Samordne arbeidet med akvakultur bedre med andre regionale statsetater som Mattilsynet, Fiskeridirektoratet, NVE og Kystverket
- Oppfølging etter hendelser med akutt forurensing, arbeids/ansvarsfordeling mellom Kystverket og fylkesmannen

4.2 Landbruk

4.2.1 Ansvaret som førsteinstans i naturskadesaker

Ny lov fra januar 2017 vil legge ansvaret som førsteinstans i naturskadesaker til Landbruksdirektoratet kombinert med opprettelse av egen klagenemnd. Taksering og saksbehandling av slike saker ble tidligere ivaretatt av lensmennene. Det foreslås at førstelinjemyndigheten i stedet legges til fylkesmannen og at direktoratet er klageinstans. Fylkesmannens har allerede flere andre erstatningsordninger i landbruket der fylkesmannen er førsteinstans, etter saksutredning fra kommunene, og med Landbruksdirektoratet som klageinstans.

På miljøområdet har fylkesmannen også ansvar for erstatning etter tap pga. fredet rovvilt, og da med Miljødirektoratet som klageinstans.

Begrunnelse: Sikker og effektiv saksgang ved at fylkesmannen kan utnytte sin lokalkunnskap og korte reiseavstand i slike saker som ofte er lokale eller i verste fall regionale. Fylkesmannen kjenner kommunene og kan bidra i informasjonsarbeid i forbindelse med slike naturskadehendelser. Fylkesmannen har beredskapsansvar og delegering av naturskadesakene til fylkesmannen kan bidra til bedre forebygging basert på erfaringer fra skadetilfellene. Naturskadesakene er i prinsippet ganske like andre type klimabetingede erstatningsordninger som fylkesmannen håndterer i dag.

4.2.2 Melkekvoteordningen

Melkeproduksjonen er regulert gjennom en kvoteordning som er tildelt det enkelte bruk, basert på historisk produksjon og kjøp og salg av kvoter. På visse vilkår kan en starte opp med melkeproduksjon, og kvotene er omsettelige innenfor hovedsakelig fylkesvise soner. Enkeltsaker blir i dag behandlet av Landbruksdirektoratet som førsteinstans og med en egen klagenemnd for kvoteordningen på melk. Det foreslås at forvaltningen av melkekvoteordningen delegeres til fylkesmannen som førsteinstans og med Landbruksdirektoratet som klageinstans. Med et nasjonalt regelverk er ikke denne ordningen mer kompleks å forvalte enn andre ordninger i landbruket, også innenfor produksjonsregulering.

Begrunnelse: Det vil være en fordel å kunne samordne eventuelle brudd på melkekvoteordningen med andre brudd på regelverket for produksjonstilskudd og annet regelverk for jordbruksproduksjon. Erfaringer viser at i enkeltsaker er det ofte brudd på flere av disse regelverkene. For effektiv saksbehandling er det også i dette regelverket en fordel med lokal og regional kunnskap om produksjonsforhold, samarbeidsforhold og andre faktiske opplysninger.

4.2.3 Synspunkter på uhensiktsmessig ansvarsfordeling innenfor landbruksfeltet

Andre registrerte tema relatert til uklar arbeidsfordeling og/eller ansvarsfordeling på landbruksfeltet:

- Landbruksdirektoratet forvalter fortsatt en del ordninger som kunne vært delegert til fylkesmannen i større regioner. Forvaltning av omfattende tilskuddsordninger innebærer også omfattende oppfølgings- og kontrolloppgaver.
- Det bør vurderes om enkelte av oppgaven som Mattilsynet har ansvar for, bør kunne overføres til fylkesmennene. Eksempelvis tilsyn med bruk av plantevernmidler, merkeforskriftene for husdyr, tilsyn med dyrevelferd og flughavreregisteret.
- Arbeidet med miljøutfordringer i landbruket involverer flere sentrale myndigheter – særlig Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet, og Mattilsynet. Opplever ikke alltid at den sentrale koordineringen som god på dette feltet.

4.3 Samfunnssikkerhet og beredskap

4.3.1 Tilsyn med storulykkebedrifter

DSB gir løyver og fører tilsyn med storulykkebedrifter. Dette tilsynet har ofte et bedriftsspesifikt og «smalt» preg og ses i for liten grad i sammenheng med de risikoer og sårbarheter slike bedrifter kan representere for lokalsamfunnet og kommunene som er vertskap for denne type bedrifter. Det påpekes manglende sammenheng mellom nasjonale (i regi av DSB) og lokale ROS-analyser og at kommunene ikke alltid er klar over risikopotensialer og hvilke oppgaver kommunen vil ha dersom det skulle skje en ulykke. En sterkere involvering av fylkesmannen i tilsynet med slike bedrifter (evt. overføres i helhet til fylkesmannen) vil legge til rette for bedre koblinger mellom tilsynet og kommunenes planlegging (herunder risiko- og sårbarhetsanalyser).

Begrunnelse: Involvering av fylkesmannen i, evt. overføring av, tilsynet med storulykkebedrifter legger til rette for en mer helhetlig tilsynsfunksjon og styrkede læringsløyper mot kommunenes planarbeid.

4.3.2 Klimatilpasning

Arbeidet med klimatilpasning berører en rekke offentlige myndigheter og organer, men i første rekke kommunene. Oppfølgingen av kommunen i arbeidet er også delt mellom flere regionale organ (fylkesmannen, NVE, fylkeskommunene, Mattilsynet m.fl.). Det etterlyses et tydeligere mandat for fylkesmannen for å drive et systematisk arbeid og veileding overfor kommunene når det gjelder klimatilpasning, bl.a. å sikre klimatilpasning i alle kommunale arealplaner. Som nevnt under omtalen av miljøområdet, bør også deler av NVEs regionale oppgaver i den sammenheng kunne vurderes flyttet til fylkesmennene.

Begrunnelse: En tydeligere samordningsrolle og samling av kompetanse og oppgaver knyttet til vassdragsregulering, skred og flom hos fylkesmennene ville gi synergier i arbeidet innen vannmiljø, klimatilpasning og arealplanlegging, samt lette samordningen i arbeidet med klimatilpasning overfor kommuner og andre virksomheter.

4.4 Helse og sosial

4.4.1 Samle tilskuddsforvaltning på helse-, sosial- og barnevernsfeltet

Fylkesmennenes helse og sosialavdelinger får oppdrag fra tre departementer (HOD, AD, BLD) og fire direktorat (Helsedirektoratet, Helsetilsynet, NAV og Bufdir). Tilskuddsforvaltningen lider under manglende samordning og til dels dobbeltarbeid. For mange av tilskuddsordningene gir fylkesmannen først en vurdering av søker/tiltak før direktoratet foretar sin egen vurdering og tildeler. Det er ikke et klart prinsipielt skille for når tilskudd tildeles av fylkesmannen og for når direktoratet gjør det. I en del tilfeller er det overlappende formål og målgrupper for ordningene. En del tilskudd er også så små at det ofte blir en kostnytte vurdering for kommunene om de skal søke (ressursbruk på søknadsprosedyrer og rapporteringskrav spiser fort opp tilskuddets størrelse). Å samle tilskuddsforvaltningen på ett nivå kan styrke samordningen i tilskuddsforvaltningen og sikre at tilfeller av dobbelteinansiering blir unngått.

Begrunnelse: Ved at ansvaret legges til fylkesmannen vil man kunne få en effektiv forvaltning av tilskuddene samtidig som lokalkunnskap blir en del av vurderingsgrunnlaget. Fylkesmannens nærhet og kjennskap til tilskuddsmottaker vil også legge til rette for effektivt å høste kunnskap og erfaringer om effekten av tilskuddene. Fylkesmannen forvalter en rekke tilskuddsordninger på ulike felt. En utvidelse av fylkesmannens ansvar som tilskudsforvalter innenfor sosial-, helse og barnevernsfeltet vil innebære nye oppgaver som fylkesmannen har lang erfaring i å håndtere. Ett eksempel er nasjonalt tilskudd mot barnefattigdom som i dag forvaltes av Bufdir og som innebærer at direktoratet tar stilling til 220 (2016) søknader fra enkeltkommuner.

4.4.2 Administrative reaksjoner overfor helsepersonell

I dag fører fylkesmannen tilsyn med helsetjenesten, herunder helsepersonell, men det er Statens helsetilsyn som vedtar pålegg ved avvik og pliktbrudd. På de fleste andre områder fylkesmannen er tilsynsmyndighet har fylkesmannen også sanksjonsmyndigheten. Å legge denne kompetansen til fylkesmannen vil kunne forenkle prosessene sidene fylkesmannen allerede i dag forbereder sakene overfor Helsetilsynet. Behovet for spesialisert kompetanse og hensynet til rettsslikhet taler imidlertid for at en slik løsning er aktuelle kun med betydelig færre embeter enn i dag, alternativt at funksjonen blir lagt til 4-5 embeter.

Begrunnelse: En slik løsning kan bidra til en helhetlig tilsynsfunksjon, forenkling og redusere innslaget av dobbeltarbeid i forvaltningen.

4.4.3 Boligsosialt arbeid

Husbanken har regionalt samordningsansvar for strategien «Bolig for velferd». Svak samordning på statlig nivå har gjør det vanskelig for kommunene å drive et godt og effektivt boligsosialt arbeid. I Bolig for velferd legges det stor vekt på at de boligsosiale virkemidlene må sees i sammenheng med andre velferdspolitiske tiltak innenfor arbeid, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester og barnevern. Strategien skal sikre en mer koordinert bruk av de statlige virkemidlene slik at de i større grad bidrar til at vanskeligstilte på boligmarkedet får en varig og stabil bosituasjon. Både at kompetansen om disse fagfeltene i kommunene i all hovedsak er plassert hos fylkesmannen og at fylkesmannen har et særlig samordningsansvar overfor kommunene, er argumenter for at det regionale samordningsansvaret burde legges til fylkesmannen.

Begrunnelse: Et regionalt samordningsansvar for fylkesmannen for denne strategien vil være i tråd med prinsippet om å samle kommunerettede oppgaver hos fylkesmannen.

4.4.4 Synspunkter på uhensiktsmessig ansvarsfordeling helse og sosial

Andre registrerte tema relatert til uklar arbeidsfordeling og/eller ansvarsfordeling på helse- og sosialfeltet:

- Varslingssaker – fylkesmannen mottar en del varslingssaker som embetet går inn i. Når saken overtas av helsetilsynet starter saken på nytt. Dette leder til dobbeltarbeid og oppleves som en lite hensiktsmessig ansvarsfordeling
- Utrykningsenheten er en permanent gruppe i Helsetilsynet som skal rykke ut ved uønskede/alvorlige hendelser i helsevesenet. Blir faglig «smale» i

tilnærmingen. Kunne evt. vært ivaretatt av fylkesmennene med vesentlig færre embeter enn i dag.

- Folkehelse, der primæroppgaven er lagt til kommunene, mens ansvarsfordelingen mellom de regionale støtte- og utviklingsressursene, herunder fylkeskommunen og fylkesmannen, ofte oppleves som uklar.

4.5 Utdanning

4.5.1 Tilsyn med friskoler

Embetene har veiledningsansvar og er klageinstans overfor friskoler, mens tilsynsansvaret ivaretas av Utdanningsdirektoratet (Udir). På bakgrunn av den kjennskapen/kompetansen fylkesmannen har med friskolene legger det til rette for at fylkesmannen også kan gjennomføre det faglig baserte tilsynet med disse skolene. Fylkesmannen er tilsynsmyndighet for offentlige skoler og en overføring av tilsynsansvaret for private skoler vil kunne gi større konsistens på tilsyn mellom skoletyper. I dag melder embedene inn til Udir konkrete friskoler det bør føres tilsyn med og peker på hvilke lovområder som er aktuelle. Erfaringen blant flere embeter er at Udir ofte ikke følger opp de skolene og de temaene som blir meldt inn av fylkesmannen.

Begrunnelse: På bakgrunn av de oppgaver embedene allerede utfører overfor friskoler taler både effektivitetshensyn og behovet for lokalkunnskap om forholdene på den enkelte skole for at embedene også kan ivareta oppgavene knyttet til tilsyn. Færre embeter med sterke og mer sammensatte kompetansemiljøer vil ytterligere styrke begrunnelsen for å overføre oppgavene fra direktoratet til embedene.

4.5.2 Delegering av veilednings- og utviklingsoppgaver fra Utdanningsdirektoratet

Rapporten «Kunnskapssektoren sett utenfra» vurderer arbeidsdelingen mellom departement og underliggende virksomheter og fremmer forslag til en rekke konkrete endringer. En av tilrådingene er at fylkesmannens rolle i arbeidet med å veilede, gi råd og bidra til utvikling av skoler, barnehager og deres eiere. Det kan skje ved en delegering av oppgaver og ansvar fra Utdanningsdirektoratet. I dag er embedenes oppgave på dette området noe større på barnehageområdet enn på opplæringsområdet, og det bør ses på muligheter for å øke oppgavene med tilrettelegging for kvalitets- og kompetanseutvikling på opplæringsområdet. En framtidig struktur og organisering som legger til rette for større og mer robuste fagmiljøer enn det flere av embedene har i dag vil være viktig i den sammenheng.

Begrunnelse: Fylkesmannens oppgaver som tilsynsorgan gir et godt grunnlag for veiledning, utvikling og felles læringsløyper. Fylkesmannens nærhet til og lokalkunnskap om kommunene som skoleeiere gir videre et godt grunnlag for lokalt og regionalt tilpasset utviklingsarbeid.

4.5.3 Delegerere ansvaret for veilederkorpsets

Veilederkorpsets skal gi støtte til skoleeiere og skoler med tanke på å styrke utviklings-, endrings- og forbedringsarbeidet i skolen. Ansvaret for veilederkorpsets ligger i dag hos Utdanningsdirektoratet. Fylkesmennene har dels en rolle i å motivere skoler og kommuner til å benytte seg av veilederkorpsets,

men også bistå Utdanningsdirektoratet i rekrutteringen av veiledere. Ansvaret for veilederkorpene kunne vært ivaretatt av fylkesmannen fullt ut.

Begrunnelse: Gjennom sin kjennskap til kommunene vil fylkesmannen ha gode forutsetninger for å skreddersy veiledningen til kommuner med ulikt behov og sikre at en når de som trenger det mest og ikke bare de som viser interesse.

4.6 Innvandring og integrering

4.6.1 Overføring av oppgaver og ansvar fra IMDIs regionkontorer

IMDI har kommunene som prioritert målgruppe. Både tilskuddsordninger, bosettingsarbeidet og påvirknings- og formidlingsarbeidet generelt er rettet mot kommunene. IMDIs regionkontorer er særlig sentrale i bosettingsarbeidet i kommunene. Det er varierende erfaringer med dialogen mellom IMDI – fylkesmannen og kommunene i bosettingsarbeidet. Fra 2015 er det gjennomført forsøk der fylkesmennene i hhv. Østfold og Hordaland har ansvaret for bosettingsarbeidet. Det bør vurderes å overføre alle oppgaver og ansvar som er tillagt IMDIs regionkontorer til fylkesmennene på permanent. Fylkesmennene ville da forholde seg til IMDIs direkte og bli IMDIs ytre ledd på samme basis som embetene er det for en rekke andre direktorater.

Begrunnelse: Det er et etablert forvaltningsprinsipp at statlige oppfølgingsoppgaver overfor kommunens skal legges til fylkesmannen, jf. bl.a. integrering av utdanningskontorer og fylkeslege i 2002. Kommunenes behov for å møte en samordnet stat er en vesentlig begrunnelse for dette prinsippet, likeledes at staten gjennom fylkesmannen kan ha et organ med inngående kjennskap til kommunene som forvaltningsnivå og politiske organer. Å legge oppgavene til IMDIs regionkontorer til fylkesmannen vil være rasjonell ressursbruk og sikre en helhetlig oppfølging av kommunene i bosettings- og integreringsarbeidet, herunder koblinger til øvrige kommunale oppgaver innenfor skole, sosialtjeneste, planlegging og beredskapsarbeid

4.6.2 Tilsyn med private asylmottak

UDI fører tilsyn med driftsoperatørene som driver asylmottakene. Tilsynet skal sikre at de følger kontrakten og leverer den tjenesten de har forpliktet seg til og gir om nødvendig pålegg om retting av feil og mangler. Mattilsynet, brannvesenet og andre har også mulighet til å gjøre tilsyn på eget initiativ for egne ansvarsområder. På bakgrunn av at UDI er part i avtalen med driftsoperatørene kan hensyn til uavhengighet og habilitet i tilsynet tale for en egen tilsynsordning gjennom fylkesmannen.

Begrunnelse: Å legge tilsynet av private asylmottak til fylkesmennene vil sikre uavhengighet og utnytte embetets brede tilsynskompetanse i utførelsen av tilsynet. Kan også ses i sammenheng med fylkesmannens oppgaver innenfor vergemål (oppnevning av verger for mindreårige enslige asylsøkere).

4.7 Kommunal styring/juss

4.7.1 Oppgaver etter gravferdsloven

Det foreslås at oppgavene som bispedømmerådene har etter gravferdsloven og gravferdsforskriften, overføres til fylkesmennene. Bispedømmerådets oppgaver i

dag omfatter bl.a. godkjenning av nye gravplasser og endringer av eksisterende, uttalelse om kommunale planer knyttet til gravplasser, klageinstans på vedtak fattet av kirkelig fellesråd mm.

Begrunnelse

Forslaget til overføring av dette ansvarsområdet begrunnes med fylkesmannens erfaring fra tilsvarende rolle der kommunene har et offentlig ansvar samt behovet for sterkt fagmiljø innen arealsaker, miljøsaker, klagebehandling og jus for å ivareta disse sakene.

5. Nærmere om tilskuddsforvaltning

For å konkretisere tilskuddsforvaltningens omfang og innhold er det gjennomført en nærmere kartlegging i regi av Fylkesmannen i Hordaland. Kartleggingen har hatt form av en totalkartlegging med avdelingsvis oversikt over alle ordninger, herunder registrering av oppdragsgiver, formål, målgruppe og tilskuddsbetøp for 2016.

Kartleggingen har også omfattet en vurdering av fylkesmannens rolle i forvaltingen av den enkelte ordning ifht. ni ulike kriterier. De viktigste resultater fra kartleggingen gjengis her. Det vises til vedlegg med oversikt over konkrete tilskuddsordninger.

5.1 Nøkkeltall om fylkesmannens tilskuddsforvaltning

Kartleggingen viser at omfanget av tilskuddsforvaltningen i Hordaland er omfattende:

- Fylkesmannen er involvert i forvaltingen av 49 forskjellige tilskuddsordninger, hvorav 17 innenfor landbruk, 10 innenfor miljøfeltet, 10 innenfor helse og sosial, 7 innenfor utdanningsfeltet og 5 innenfor kommunal/samfunnsplanfeltet
- Tilskuddsforvaltningen gjennomføres på oppdrag av 9 forskjellige oppdragsgivere, herunder Landbruksdirektoratet (17 ordninger), Miljødirektoratet (9 ordninger), Utdanningsdirektoratet (7 ordninger), Helsedirektoratet (7 ordninger), Arbeids- og velferdsdirektoratet (2 ordninger), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (4 ordninger), Landbruks- og matdepartementet (1 ordning), Barne- og likestillingsdepartementet (1 ordning) og Kulturdepartementet (1 ordning)
- Målgruppen for ordningene fordeler seg som følger: 27 er rettet mot kommunene, 15 mot private næringsaktører og foretak, 5 mot lag og organisasjoner og 2 andre målgrupper. Mange av ordningene har også kombinerte målgrupper.
- Den årlige tilskuddsrammen for 2016 er estimert til 510 mill. kr. Den økonomiske rammen for den enkelte ordning varierer fra 102 mill. kr i kommunal skjønnramme til 55.000 kr som ramme for forebygging av rovviltskade. Av 38 ordninger hvor det er oppgitt en økonomisk ramme er fordelingen som følger: 10 ordninger har en ramme på over 10 mill.kr, 8 ordninger 1-5 mill. kr, 10 ordninger 1-5 mill. kr og 10 ordninger har en ramme på under 1 mill. kr.
- Målt som andel av samlet tilskuddsbetøp er fylkesmannens tilskuddsforvaltning størst innenfor helse og sosial (44 prosent) og kommunal/samfunnsplan (40 prosent). Landbruk står for 10 prosent, utdanning for 4 prosent og miljø for 2 prosent av samlet tilskuddsbetøp.
- Formålet med mange av ordningene handler om kompetanseutvikling og rekruttering, samt en rekke økonomiske, miljømessige og sosiale formål innenfor landbruket. Det kan også pekes på mange andre formål som f.eks. skjønnstilskudd til kommuner, sysselsettingstiltak som følge av nedgang i

oljenæringen, tilskudd til svømmeundervisning, forebygging mot fattigdom og tilskudd til svømmeundervisning for minoritetsspråklige.

5.2 Fylkesmannens rolle i tilskuddsforvaltingen

En nærmere kartlegging viser at fylkesmannen ivaretar svært ulike roller i forvaltningen av den enkelte ordning, alt fra helhetsansvar fra utlysning til kontroll, til en mer rådgivende og underordnet birolle, og i noen tilfeller en ren postkassefunksjon.

Tabellen nedenfor inneholder en skjønnsmessig vurdering av fylkesmannens rolle ifht. ni definerte kriterier. Tabellen kan oppsummeres i følgende punkter:

- Fylkesmannen er ansvarlig for utlysning av 18 ordninger og er saksbehandler for langt flere av ordningene (42)
- Det mest vanlige er at det foreligger gitte dokumentasjonskrav og klare kriterier for tildeling fra overordnet myndighet (oppdragsgiver)
- For et flertall av ordningene (26) er det i liten grad gitt rom for skjønn ved tildeling, mens betydelig skjønnsutøvelse er et kjennetegn ved 20 av ordningene
- Fylkesmannens ansvar for og involvering i rapportering og kontroll er høyst forskjellig på de ulike ordningene

Nr	Kriterium	Ja	Nei	Delvis	Usikkert - annet	Sum ordninger	Merknad
1	FM utlyser?	18	31			49	Ikke oppgitt tolket som nei
2	FM er saksbeandler?	42	7			49	Ikke oppgitt tolket som nei
3	Gitte dokumentasjonskrav for tildeling (søknad)?	41	8			49	Ikke oppgitt tolket som nei
	Klare kriterier for tildeling fra oppdragsgiver, f.eks. direktorat. Vurder fra 1-6 der 1 er minst/lavest						
4		34	11		4	49	4-6 tolket som ja, 1-3 som nei
5	Bruk av skjønn ved tildeling? Vurder fra 1 til 6 der 1 er minst	20	26		3	49	4-6 tolket som ja, 1-3 som nei
6	Krav om rapportering fra mottakar?	36	13			49	Ikke oppgitt tolket som nei
7	Oppfølging av rapport/ resultat av FM?	27	22			49	Ikke oppgitt tolket som nei
8	Kontroll av tildeling og bruk fra oppdragsgiver? (kort vurdering)	7	21	14	7	49	
9	Kontroll med måloppnåelse? (kort vurdering)	16	11	11	11	49	

Tabell 5.1 Vurdering av fylkesmannens rolle ved forvaltning av 49 tilskuddsordninger i Hordaland. Kilde: Data fra Fylkesmannen i Hordaland bearbeidet av NIVI

6. Prioritering og drøfting av mulige endringer

En summering av de begrunnede forslagene samt synspunktene på uhensiktsmessig ansvarsfordeling på konkrete fagområdet gir en liste på over 30 oppgaver i stort og smått. Listen er ikke rangert og de konkrete innspillene varierer både med hensyn til «oppgavenes størrelse» og hvor sterkt/tydelig de er koblet opp mot de overordnede prinsippene som ble trukket opp i kapittel 3. I det følgende gis et forslag til prioritert «nettliste» som så langt som mulig koples til fylkesmannens roller og oppgaveprinsipper, jf.kap.3, men også til praktiske hensyn og gevinstmuligheter. Det fremmes forslag til ti prioriterte fagområder.

6.1 Oppgaver i henhold til bindeleddsprinsippet

I gjennomgangen er det synliggjort flere tilfeller der sentrale direktorater har egne regionale ledd for bl.a. følge opp kommunene innenfor sin sektor. En regionalt sektorisert kommunedialog svekker forutsetninger for helhetlig oppfølging av kommunene hvor oppfølgingen av ett fagområde kan ses i sammenheng med oppfølging innenfor tilstøtende tjenesteområder. En integrering av selvstendige regionale statsetater med omfattende kommunekontakt i embetet vil for kommunene innebære en enklere statlig struktur å forholde seg til og mer samordnet opptreden fra statens side. På den bakgrunn bør et videre arbeid prioritere forslaget om å overføre IMDIs regionkontorer til fylkesmennene

Kartleggingen har videre vist at så vel direktorater som sentrale tilsyn utøver oppgaver med kommunene som målgrupper. Det omfatter bl.a. veilednings- og utviklingsoppgaver, tilsynsoppgaver og tilskuddsforvaltning. Det er en gjennomgående vurdering blant informantene at slike oppgaver mer hensiktsmessig vil bli løst av embetene. Igjen taler en helhetlig oppfølging av kommunene, men også lokalkunnskap og effektivitetsvurderinger for det. På den bakgrunn bør et videre arbeid prioritere forslaget om å:

- Delegering av veilednings- og utviklingsoppgaver fra Utdanningsdirektoratet, herunder ansvaret for veilederkorpene
- Samle tilskuddsforvaltning på helse- og sosiafeltet hos fylkesmannen
- Oppfølging av mineralforvaltningshensyn i kommunalt planarbeid

6.2 Oppgaver i henhold til samordningsprinsippet

Forventninger til fylkesmannens tverrsektorielle samordningsrolle blir stadig omtalt i ulike forvaltnings- og policydokumenter. Det er ikke alltid at slike forventninger er koblet til konkrete virkemidler eller oppdrag for å ivareta samordning. Gjennomgangen har pekt på særlig to området som krever en tverrsektoriell tilnærming overfor kommunene som målgruppe, men hvor samordningsoppdraget enten er lagt til et annet organ, eller er uklart definert. På den bakgrunn bør et videre arbeid prioritere forslagene om:

- Regionalt samordningsansvar for boligsosialt arbeid til fylkesmannen
- En tydeligere samordningsrolle og samling av kompetanse og oppgaver i arbeidet med klimatilpasning

6.3 Oppgaver i henhold til effektivitetsprinsippet

I samtalene kom det opp en rekke forslag til oppgaver som er begrunnet med at fylkesmannen utgjør en formålført og kostnadseffektiv struktur. Forslagene på landbruksområdet innebærer at fylkesmennene overtar oppgaver som førstinstans fra Landbruksdirektoratet. Dette begrunner med hensyn til at fylkesmannens kjennskap til næringen og lokale forhold vil styrke formålførtet i oppgaveløsningen. I tillegg vil det å benytte fylkesmannen som førstinstans og direktoratet som klageinstans innebære en integrert saksbehandling innenfor forvaltningen uten behov for egen klagenemnd med de fordeler det representerer både mht. kostnadseffektivitet og muligheter for læring og politikkutvikling. På den bakgrunn bør et videre arbeid prioritere forslagene om å overføre førstelinjeoppgaver fra Landbruksdirektoratet til fylkesmennene.

Andre forslag tar utgangspunkt i at det er gevinst å hente både mht. faglig fellesskap, økt kapasitet og bedre utnyttelse av ressursene ved å benytte fylkesmannen som etablert struktur. Følgende forslag har slike begrunnelser:

- Integrering av SNOs ytre apparat med fylkesmennene
- Konsesjoner til landbasert virksomhet
- Tilsyn mot private rettssubjekter, jf. forslag om å legge tilsyn med privatskoler og tilsyn med private asylmottak til fylkesmannen

6.4 Prioritert liste

På bakgrunn av gjennomgangen over blir den samlede listen med forslag som følger:

1. Overføre IMDIs regionkontorer til fylkesmennene
2. Delegering av veilednings- og utviklingsoppgaver fra Utdanningsdirektoratet, herunder ansvaret for veilederkorpene
3. Samle tilskuddsforvaltning på helse- og sosialfeltet hos fylkesmannen
4. Oppfølging av mineralforvaltningshensyn i kommunalt planarbeid
5. Regionalt samordningsansvar for boligsosialt arbeid til fylkesmannen
6. En tydeligere samordningsrolle og samling av kompetanse og oppgaver i arbeidet med klimatilpasning
7. Overføre førstelinjeoppgaver fra Landbruksdirektoratet til fylkesmennene
8. Integrering av SNOs ytre apparat med fylkesmennene
9. Konsesjoner til landbasert industri
10. Tilsyn mot private rettssubjekter, jf. forslag om å legge tilsyn med friskoler og tilsyn med private asylmottak til fylkesmannen

7. Veien videre

Den videre prosess kan bestå av følgende mulige tiltak:

- Dialog med KMD og berørte sektordepartementer, herunder informasjon om foreliggende rapport og felles planlegging av den videre oppfølging
- Klargjøring av forutsetninger for evt. iverksetting av forvaltingsforsøk
- Gjennomføring av en systematisk kartlegging av kommunenes prioriteringer og syn på endringsbehov i regional statsforvaltning, f.eks. i form av en samordnet pilotundersøkelse i de tre Vestlandsfylkene
- Initiering av et videre arbeid med å konkretisere foreliggende forslag inkl. nærmere konkretisering av løsningsmodeller og konsekvensanalyser

Vedlegg: Kartlegging av tilskuddsforvaltning 2016 – Fylkesmannen i Hordaland

Nr	Avdeling	Namn på tilskot	Oppdr.gjevar	Føremål
1	Utdanning	Kompetansemidlar	Udir	Kompetanse og rekrutteringstiltak for barnehagetilette i fylket
2	Utdanning	Nasjonal prøveordning - Komeptansemidler ikke-kom. bhg.	Udir	Kompetansetiltak barnehage
3	Utdanning	Stipendordning ABLU og TIB	Udir	Kompetans- og rekrutteringsetiltak barnehage
4	Utdanning	Kompetansehevingsstudier for assistenter	Udir	Kompetans- og rekrutteringsetiltak barnehage
5	Utdanning	Kompetansehevingsstudier for assistenter	Udir	Kompetans- og rekrutteringsetiltak barnehage
6	Utdanning	Tilskudd for svømming i barnehage	Udir	Symjeopplæring barnehage
7	Utdanning	Tilskudd for svømming minoritetsspråklege elevar	Udir	Symjeopplæring nykomne minoritetsspråklege med rett til grunnskoleopplæring
8	Helse/sosial	Statstilskot til bustadsosialt arbeid	AVdir/ASD	Førebyggje og motarbeide bustadløyse
9	Helse/sosial	Statstilskot til stillinger i kommunalt barnevern	BLD	Vidareføring av 86 stillinger som er oppretta tidlegare år og opprettig av 1,9 stilling
10	Helse/sosial	Statstilskot til arbeid mot barnefattigdom	AVdir/ASD	Forebyggje barnefattigdom
11	Helse/sosial	Kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskot	Hdir	Stimulere kommunane til kompetanseutvikling og innovasjon for å møte framtidas utfordringar på helse- og omsorgsfeltet med bærekraftige og gode tiltak og tenester.
12	Helse/sosial	Tilskudd til kommunalt rusarbeid	Hdir	Målet med tilskuddsordningen er å øke kapasiteten i det kommunale rusarbeidet slik at mennesker med rusmiddelrelaterte problemer, alene eller i kombinasjon med psykiske- og eller andre tilleggsproblemer og lidesler, sikres et helhetlig, tilgjengelig og individuelt tilpasset tjenestetilbud.
13	Helse/sosial	Tilbud til voksne med langvarige og sammensatte behov for tjenester og barn og unge med sammensatte hjelpebehov	Hdir	Styrke tilbuddet til mennesker med langvarige og sammensatte tjenestebehov gjennom å etablere helhetlige, samtidige og virksomme tjenester fra ulike nivåer og sektorer. Ordningen skal også bidra til utvikling av helhetlige og samtidige tilbud til barn og unge.
14		Psykologer i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Rekrutteringstilskudd	Hdir	Målet er å styrke kvalitet og kompetanse i det helhetlige og tverrfaglige kommunale arbeidet innen psykisk helse og rus samt vold- og traumefeltet.
15	Helse/sosial	Handlingsplan for forebygging av uønskede svangerskap og abort 2010-2015 - strategier for bedre seksuell helse	Hdir	Redusert abortrate og til reduksjon i smitte av seksuelt overførbare infeksjoner. Bidra til at alle skal ha et best mulig utgangspunkt for å ha et trygt seksualliv.
16	Helse/sosial	Etablering og utvikling av kommunale frisklivs, læring- og mestringstilbuds	Hdir	Stimuluere til utvikling av kommunale helse- og omsorgstjenester som støtter opp under og realiserer målene i Samhandlingsreformen og NCD strategien om å fremme fysisk og psykisk helse mv
17	Helse/sosial	Tilskudd til lindrende behandling og omsorg ved livets slutt	Hdir	Jf. navn på tilskuddet

Nr	Avdeling	Namn på tilskot	Oppdr.gjever	Føremål
19	Miljø	Tilskudd til fiskeformål	Mdir	Tilrettelegging for bevaring og forvaltning av laks, sjøørret og sjørøye
20	Miljø	Tilskudd til lokale vilttiltak	Mdir	Gjennomføring av oppgaver innen viltforvaltning med regional eller nasjonal karakter
21	Miljø	Tilskudd til tiltak for prioriterte arter	Mdir	Ta vare på truete arter og naturtyper
22	Miljø	Tilskudd til naturtyper i kulturlandskap	Mdir	Skjøtselstiltak verdifulle kulturlandskap
23	Miljø	Tilskudd til naturtyper som slåttemark, slåttemyr, kystlynghei og høstingsskog	Mdir	Truede naturtyper og arter
24	Miljø	Tilskudd til FKT-tiltak for å forebygge rovviltskader	Mdir	Sikre og iverksettelse av effektive forbyggende tiltak for å begrense skadene rovilt kan forårsake
25	Miljø	Tilskudd til erstatning for husdyr tapt til rovviltskader	Mdir	Erstatte dyr på beite som i Hordaland går tapt til kongeørn og jerv.
26	Miljø	Tilskudd til forvaltningstiltak i verdifulle kulturlandskap	Mdir	Gjelder nasjonalt verdifulle kulturlandskap
27	Miljø	Tilskudd til klimasatsning i kommunene - Klimasats	Mdir	Redusere utslipp av klimagasser og bidra til omstilling til lavutslippsamfunnet
28	Landbruk	Utdredning- og tilretteleggingsmidler (UTM)	LMD	UTM-midler med tanke på lønsam næringsutvikling i tilknytning til landbruk
29	Landbruk	Tilskot til nærings- og miljøtilskot i skogbruket (NMSK)	Ldir	Tilskot til skogkultur, tynning, miljøtiltak, skogsvegar, drift med taubane
30	Landbruk	Tilskot til utsiktsrydding	Ldir	Sørge for rydding av skog med mål om betre utsikt i reiselivssamanhang
31	Landbruk	Direkte tilskot	Ldir	Tilskot til føretak som driv jord- og eller husdyrbruk, tilskot til økologisk landbruk, tilskot til avløysing for føretak som driv husdyrhald
32	Landbruk	Tilskot til avløysing ved sjukdom	Ldir	Tilskudd til finansiering av avløysing m.v.
33	Landbruk	Tilskot til landbruksvikarverksem	Ldir	Ønske om meir velferd hos jordbruksføretakene
34	Landbruk	Tilskot til tidelegpensjon	Ldir	Rekruttering av unge brukarar
34	Landbruk	Tilskot til drenering	Ldir	Tilskot til drenering
35	Landbruk	Tilskot til tiltak i beiteområder	Ldir	Best mogleg utnytting av beite i utmark, redusere tap av husdyr i utmark gjennom organisert tilsyn
36	Landbruk	Regionale miljøtilskot	Ldir	Bidra til at kulturlandskapet vert halde i hevd og drift av jordbruksproduksjonen på ein miljømessig forsvarleg måte
37	Landbruk	Spesielle Miljøtiltak i jordbruket (Smil)	Ldir	Ivaretak natur- og kulturminneverdiane i jordbruket og redusere forureining frå jordbruket - utover vanleg jordbruksdrift
38	Landbruk	Klima og miljømildar	Ldir	Tilpassing av landbruksdrift til eit endra klima, redusere tap av næringsstoffer ved motivasjonsarbeid og informasjon
39	Landbruk	Erstatning ved klimabetinga skade i plante- og honningsproduksjon	Ldir	Erstatte tap i produsjonen på grunn av klima
40	Landbruk	Erstatning etter offentlege pålegg og restriksjonar i plante- og husdyrproduksjon	Ldir	Erstatte pålagt nedslakting der Mattilsynet har gjeve pålegg.
41	Landbruk	Tilskot til utvalgte kulturlandskap	Ldir	Stimulerer til skjøtsel av spesielt utvalgt område
42	Landbruk	Tilskot til veterinære reiser	Ldir	Stille veterinære tenester tilgjengeleg for sjuke dyr jordbruksføretak
43	Landbruk	Stimuleringstilskot	Ldir	Gje næringsvakte områder støtte til å organisere god veterinærteneste i helger og ferier
44	Landbruk	Føregangsfylke økologisk frukt og bær	Ldir	Synleggjøre falskehalsar for auka produksjon av økologisk frukt og bær
45	Kommunal/ samfunnsplass	Ordinært skjønstilskot	KMD	Fanga opp lokale tilhøve som ikkje blir teke ivare godt nok i inntektsystemet eller gjennom andre tilskotsordningar.
46	Kommunal/ samfunnsplass	Prosjektskjøn	KMD	Fornying og innovasjon. Bidra til at kommunane kan prøva ut nye løysingar på sine utfordringar.
47	Kommunal/ samfunnsplass	Skjønstilskot naturskade	KMD	Kompensasjon til kommunar for ekstraordinære utgifter som følgje av naturskade. Tilskot til å bygga opp att kommunal infrastruktur.
48	Kommunal/ samfunnsplass	Tilskot til kommunalt vedlikehald på	KMD	Styrka sysselsetjinga i kommunar på
49	Kommunal/ samfunnsplass	Tilskot til trus- og livssynssamfunn	KD	Sikre økonomisk lik handsaming av trus- og livssynssamfunna i Noreg