



NIVI Rapport 2013:4

**Evaluering av finansieringsordningen
for Fylkesmannen**

**Utarbeidet på oppdrag av Fornyings-,
administrasjons- og kirkedepartementet**

FORORD

NIVI Analyse har gjennomført en evaluering av finansieringsordningen for Fylkesmannen. Arbeidet er utført på oppdrag av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). I 2009 ble det iverksatt nye retningslinjer for finansieringen av Fylkesmannen. Formålet med de nye retningslinjene var å få etablert en omforent holdning til finansieringsordningen for Fylkesmannen og fastsette felles og tydeligere regler for dette. I evalueringen er det gjennomført en bred erfaringsinnhenting med finansierordningen blant berørte aktører.

Prosjektet ble gjennomført i perioden desember 2012 til august 2013. I arbeidet har NIVI forholdt seg til Benedicte Hoff, Øystein Hauge og Janne Corneliusen som kontaktpersoner i FAD. Vi vil rette en stor takk til FAD for tilgang på relevant dokumentasjon og for god og løpende oppfølging av prosjektet underveis. Vi vil også takke alle informanter som har stilt tid til vår disposisjon og vist engasjement for vårt evaluatingsoppdrag.

Ansvarlige konsulenter i NIVI har vært Magne Langset (prosjektleder) og Jørund K Nilsen. Geir Vinsand har bistått med kvalitetssikring. Konsulentene er ansvarlige for alle vurderinger av innsamlet materiale, inkludert drøftinger og problematiseringer.

Oslo, 3. september 2013

INNHOLD

SAMMENDRAG.....	3
1. INNLEDNING	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Problemstillinger i evalueringen.....	8
1.3 Avgrensinger.....	9
2. METODE OG DATAGRUNNLAG	10
2.1 Dokumentstudier.....	10
2.2 Nøkkelinformantundersøkelse	10
2.3 Leserveileitung.....	13
3. FINANSIERINGSORDNINGEN – HENSYN OG DILEMMAER	15
3.1 Prinsipielle avveininger	15
3.2 Finansieringsordningen og budsjettarbeidet	15
3.3 Fordeling på embeter, avdelinger og resultatområder	16
3.4 På vei mot ny ordning	18
3.5 Retningslinjer for finansieringsordningen	20
4. FORANKRINGEN AV ORDNINGEN	22
4.1 Er retningslinjene kjent, anerkjent og praktisert?	22
4.2 Forankring i egen organisasjon	22
4.3 Forankring av prinsippene hos andre aktører	23
4.4 Oppsummering - prinsipielle synspunkter på retningslinjene	23
5. ANALYSE AV FINANSIERINGSORDNINGENS ENKELTDELER	25
5.1 Departementenes finansieringsansvar.....	25
5.2 Hva påvirker forholdet mellom oppgaver og ressurser?.....	25
5.3 Alternative muligheter for å styrke samsvar mellom oppgaver og ressurser	28
5.4 Oppsummering - forholdet oppgaver og ressurser	33
5.5 Erfaringer med ressursrapporteringen	34
5.6 Oppsummering - ressursrapportering	39
5.7 Praksis og erfaringer med ekstern finansiering.....	40
5.8 Oppsummering - ekstern finansiering.....	44
5.9 Erfaringer med FADs rolle	45
5.10 Oppsummering - FADs rolle	49
6. SAMLET ANALYSE OG ANBEFALINGER	50
6.1 Finansiering over et felleskapittel - «allmenningens tragedie» eller den beste av tilgjengelige løsninger?.....	50
6.2 Drøfting og anbefalinger.....	51
VEDLEGG: LISTE OVER INFORMANTER.....	56

SAMMENDRAG

Hovedtemaer

Evalueringen omfatter tre hoveddimensjoner:

1. Vurderinger av sentrale prinsipper og krav i ordningen
2. Vurderinger av etterlevelse av ordningen
3. Vurderinger av utfordringsbilde for ordningen

Den første hoveddimensjonen retter oppmerksomheten mot forankringen av finansieringsordningen. Problemstillingen som reises er i hvilken grad aktørene - både oppdragsgivende myndigheter og fylkesmannsembetene - opplever at det råder en felles oppfatning om finansieringen av Fylkesmannens oppgaver. Den andre hoveddimensjonen reiser spørsmål om retningslinjene for finansieringsordningen blir fulgt av involverte hovedaktører. Den tredje hoveddimensjonen innebærer en vurdering av utfordringer og mulige tiltak for å videreutvikle ordningen.

Den metodiske tilnærmingen i undersøkelsen bygger på dokumentstudier og dybdeintervjuer med nøkkelinformeranter.

Vurderinger av sentrale prinsipper og forankringen av ordningen

De overordnede vurderingene av prinsippene og forankringen av ordningen gir et blandet bilde. Prinsippene og retningslinjene for finansieringsordningen er vel kjent og flere oppdragsgivere har endret praksis i tråd med ordningens krav, særlig gjelder det rammeoverføringer fra eget budsjettkapitler til kap.1510. Det later også til at aktørene opplever at retningslinjene har medført tydeligere ansvarsforhold.

Samtidig kommer det til uttrykk innvendinger mot enkelte deler av ordningen, til dels av fundamental karakter. Ordningen er basert på et komplekst spleislag og det synes å råde en viss mistenksomhet blant aktørene overfor andre oppdragsgiveres oppfølging av ordningen. Legitimiteten til et rammebasert system som kap.1510 representerer er avhengig av tillit mellom aktørene for å fungere. Denne tilliten synes ikke å være fullt ut til stede i dag, i alle fall ikke bedømt ut fra disse overordnede vurderingene. Fra embetenes side blir det framhevet som en særlig utfordring at fagdepartementene i stor grad har et sektorperspektiv på ressursanvendelsen og i liten grad er opptatt av helheten, mens embetene blir målt på den samlede porteføljen.

Det er imidlertid behov for å gå nærmere inn på enkeltdelene i ordningen og få fram nyansene i aktørenes vurderinger av disse før det kan gis en mer presis vurdering av om målene med finansieringsordningen har blitt nådd eller ikke.

Forholdet oppgaver og ressurser

Fagdepartementenes finansieringsansvar omfatter i tillegg til lønn til fagmedarbeidere også en forholdsmessig andel av kostnader til kontor og støttefunksjoner. Ansvaret for å sørge for tilstrekkelig finansiering gjelder når nye oppgaver legges til embetene, når det skjer endringer i eksisterende oppgaver og når endringer i underliggende behov gjør at arbeidsmengden øker.

Inntrykket som formidles av informantene er at nye oppgaver stort sett får tilstrekkelig finansiering. Endringer i eksisterende oppgaver, f.eks. innføring av nye saksbehandlingsfrister, og ikke minst økning i arbeidsmengden for en bestemt oppgave synes å representere større utfordringer.

Informantene, særlig embetene, opplever at det er et misforhold mellom de forventninger som stilles til Fylkesmennene om samordning og initiativ til tverrsektorielle satsinger, og de ressurser og virkemidler embetene faktisk har til rådighet for å imøtekommne disse forventninger. Selv om retningslinjene inneholder bestemmelser om fordelingen av finansieringsansvaret for samordningsoppgavene opplever Fylkesmennene at dette fungerer dårlig i praksis.

Ressursrapportering

Ressursrapporteringen er den eneste muligheten departementene og direktoratene har til å følge pengene på sine sektorområder. Det er derfor svært viktig at kvaliteten på regnskapsføringen er høy og at embetene gjør dette mest mulig likt. I følge informantene i departementene og direktoratene er det fortsatt en vei å gå her. Særlig varierende kvalitet på tallene mellom embeter og mange feilkilder i rapporteringen fremstår som utfordringer. Men det kommer også opp innvendinger om at systemet er lite transparent og vanskelig tilgjengelig.

Det oppleves som en særlig utfordring at kvaliteten på ressursrapporteringen ikke har gitt grunnlag for å vurdere og korrigere eventuelle skjevheter i ressursbruken i og mellom embeter.

Flere av informantene i fagdepartementene og direktoratene ønsker overgang til ressursrapportering basert på årsverk. FAD og embetene ønsker ikke det, men vil prioritere et videre arbeid for å forbedre dagens ressursrapportering.

Fra embetenes side oppleves ressursrapporteringen på fagdepartementenes resultatområder i liten grad å fange opp ressursbruk knyttet til samordning og tverrsektorielle ansvarsområder i embetene.

Ekstern finansiering

I henhold til retningslinjene kan tidsavgrensede satsinger på et felt finansieres fra fagdepartementenes egne fagkapitler (ekstern finansiering). For satsinger og prosjekter med varighet utover fire år er hovedregelen at midlene skal rammeoverføres til kap.1510.

Tendensen har vært at omfanget av ekstern finansiering har gått ned de senere årene, og at midler rammeoverføres til kap.1510. Flere departementer finansierer likevel en betydelig del av oppgavene hos Fylkesmannen på denne måten.

Informanter fra fagdepartementene/direktoratene som i størst grad kanaliserer midler på denne måten framhever at ekstern finansiering bidrar til å:

- Utløse midler som på et senere tidspunkt ofte blir lagt inn i kap.1510
- Øker ambisjonsnivået på ulike fagområder
- Gir mulighet for utviklingsrettede tiltak

Disse informantene medgir også at ekstern finansiering har vært benyttet for å finansiere oppgaver som kan betraktes som faste pga. at det gir større trygghet for hvordan midlene benyttes.

Informanter fra departementene og direktoratene som ikke benytter ekstern finansiering retter kritikk mot ovennevnte praksis og poengterer at dersom finansieringsordningen skal fungere etter intensjonene må alle aktørene forholde seg likt til ordningen.

Informantene fra embetsledelsen mener at all finansiering i utgangspunktet bør skje over kap.1510 og peker på flere utfordringer som den eksterne finansieringen skaper:

- Det fører til ”fattige” og ”rike” avdelinger og svekket enhetsfølelse i embetene
- Midlene er ustabile og kommer ofte sent på året. Det gir en vanskelig planleggingssituasjon.
- Vansklig å rekruttere på midlertidige midler – representerer en dårlig arbeidsgiverpolitikk
- Ineffektiv bruk av ressurser - får lite igjen for midlene
- Prosjekter binder opp kapasitet som kan gå utover ivaretagelse av de faste oppgavene
- Ekstern finansiering kan medvirke til mindreforbruk på kap.1510 ved at prosjektmidler i en periode benyttes til å lønne fast ansatte. Dette kan skape et feilaktig bilde av den faktiske ressurssituasjonen på kap.1510

Avdelingslederne i embetene påpeker at fagmidlene kan bidra til større aktivitet og bedre resultatoppnåelse i avdelingen, og gi et større ressursmessig handlingsrom for avdelingsledelsen. Samtidig understrekkes det at disse midlene er ustabile og at det er en sårbar strategi å gjøre seg avhengig av slike midler.

FADs rolle

Hovedtendensen blant informantene fra fagdepartementene er at de forventer at FAD tar et tydeligere ansvar for kap.1510. Kritikken rettes særlig mot følgende forhold:

- Manglende initiativ for å styrke rammen generelt og spesielt mht. sektorovergripende saker
- Kutt på kap.1510 som etter disse informantenes syn undergraver hele ordningen
- De etablerte arenaene - Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) og Departementsrådsmøtet - fungerer lite tilfredsstillende for å drøfte budsjettssituasjonen på kap.1510. Flere informanter mener det bør avvikles.

Informantene fra embetene gir uttrykk for at de opplever dialogen med FAD som god og departementet berømmes for å være åpne og tilgjengelige overfor embetene. Forholdet mellom oppgaver og ressurser på de ulike fagområdene er et tema som ofte tas opp i den ordinære dialogen mellom FAD og embetene. Med hensyn til håndhevingen av finansieringsordningen opplever disse informantene at:

- FAD har lykkes godt som pådriver for å overføre eksternt finansiert oppgaver til kap.1510
- FAD har presisert handlingsrommet i ressursdisponeringen ved å være tydelige på at eventuelle ressursprioriteringer skal tas internt i den enkelte sektor

Disse informantene mener samtidig at det har skjedd lite for å tette det store gapet mellom oppgaver og ressurser på enkelte fagområder, og at FAD må bære deler av dette ansvaret.

Samlet analyse og anbefalinger

Analysen etterlater et todelt hovedinntrykk av ordningen. På den ene siden gir et bredt flertall av aktørene tilslutning til ordningens grunnprinsipper, herunder at de faste oppgavene skal finansieres over felleskapitlet 1510. Alternative løsninger for

finansieringen av oppgavene blir i noen grad drøftet av aktørene, men det er bred enighet om at dagens ordning representerer et balansert kompromiss, gitt at sentrale forutsetninger i ordningen ivaretas. Samtidig kommer det til uttrykk en klar kritikk nettopp på at noen av forutsetningene som ordningen er basert på ikke er innfridd. Det gjør seg også gjeldende misnøye med og kritikk av at andre aktører ikke opptrer i tråd med ordningen. Manglende tillit mellom aktørene med hensyn til etterlevelsen av ordningen synes derfor å være en hovedutfordring for finansieringsordningen.

For at aktørene skal slutte fullt opp om ordningen mener vi det er behov for å vurdere tiltak som kan bidra til å bygge tillitsforholdet ordningen er avhengig av.

Forholdet oppgaver og ressurser

Et flertall av informantene i alle informantgrupper gir uttrykk for at de opplever at det i dag er et gap mellom oppgaver og ressurser. Analysen tyder på at barrierene for å få gjennomslag for å styrke kap.1510 først og fremst er av politisk karakter. Dersom et fagdepartement vil tilføre ekstra midler til Fylkesmannens virksomhet på sitt område, åpner finansieringsordningen for at det kan skje enten direkte på kap.1510 eller at satsingen fremmes på eget fagkapittel og at midlene deretter rammeoverføres til kap.1510. Erfaringene med at fagdepartementene fremmer satsingsforslag direkte over kap.150 er dårlige. Muligheten for å styrke ressurssituasjonen i embetene via eget fagkapittel, gjerne som del av et større satsingsforslag på egen sektor, fremstår derimot som mer realistisk.

Etter NIVIs vurdering bør retningslinjene for Finansieringsordningen revideres slik at det tydeligere markeres at satsingsforslag for å styrke ressurssituasjonen i embetene på et bestemt fagområde skal fremmes over det enkelte departements fagkapittel.

Ved tilføring av eventuelle nye oppgaver til embetene ønsker FAD at oppgavene skal være gjennomført i embetene før midlene rammeoverføres til kap.1510. Det gir fagdepartementet grunnlag for å korrigere kostnadene (både opp og ned) og dermed finne riktig «åpningsbalanse». Dette er et prinsipp som også kan vurderes å bli nedfelt i retningslinjene for ordningen.

Manglende samsvar mellom oppgaver og ressurser kan fremvinge prioriteringer av hvilke oppgaver som skal ivaretas. Slike prioriteringsprosesser gjennomføres i dag på ulike måter mellom departementsområdene. På miljøfeltet skjer prioriteringene gjennom en prosess mellom fagmyndighetene og de enkelte embeter som resulterer i en omforent forståelse av hvilke oppgaver som skal prioritieres. På helsefeltet foretar embetene disse prioriteringene alene. Etter NIVIs oppfatning bør modellen som benyttes på miljøfeltet vurderes også på andre departementsområder hvor ressurssituasjonen fremvinger prioriteringer.

Ressursrapporteringen

Det har vært en sentral målsetting for utformingen av ressursrapporteringssystemet at det ikke skulle medføre betydelige administrative kostnader samtidig som det skulle gi data som tilfredsstiller embetenes og departementenes behov for styringsinformasjon.

Når det gjelder de administrative kostnadene ved ressursrapporteringssystemet, vil de kunne variere noe fra embete til embete avhengig av hvilke rutiner som er valgt. Hovedinntrykket er likevel at de administrative kostnadene som medgår til ressursrapporteringen etter at systemet ble etablert er små. Når det gjelder

kvaliteten på innrapporterte data og departementenes mulighet for å styre på grunnlag av rapporteringen, er det et tydelig funn at flere fagdepartementer og direktorater ikke opplever at ressursrapporteringen har hatt god nok kvalitet.

Etter NIVIs vurdering er det viktig at det fortsatt både fra FAD og embetenes side arbeides målrettet med å forbedre kvaliteten på ressursrapporteringen. Vi mener det ikke er grunnlag for å kaste vrak på dagens ordning basert på ressursrapportering i kroner til fordel for rapportering i årsverk. Vi mener likevel at det er grunn til å vurdere å prøve ut en kombinert ressursrapporteringsordning, dvs. en ressursrapportering både basert på kroner og utvikling i årsverk. Da kan disse ulike rapporteringsdataene sammenholdes, noe som vil bidra til å gi bedre oversikt for departementene. Dette vil selvfølgelig kreve noe større ressursbruk på rapportering enn i dag. Etter vår oppfatning kan denne kostnaden forsvares fordi det vil å styrke legitimiteten til ordningen. Hvordan et slikt system evt. kan utformes må vurderes nærmere. Her kan det evt. tenkes at ordningen ble prøvd ut i begrenset skala, f.eks. ved at den i første omgang bare omfattet enkelte avdelinger i embetene.

Ekstern finansiering

Det er grunn til å påpeke betydningen av at fagdepartementene forholder seg til finansieringsordningens bestemmelser om ekstern finansiering. Utstrakt bruk av ekstern finansiering for faste oppgaver skaper en rekke utfordringer både for den interne styringen og samholdet i embetene. Som påpekt bidrar slik finansiering til at kap.1510 framstår med mindreforbruk i statsregnskapet. Det kan hevdes at fagdepartementene langt på vei biter seg selv i halen ved å benytte seg av slik finansiering i utstrakt grad. Mindreforbruk i embetene er et vanskelig utgangspunkt for å skape forståelse for at det ikke er samsvar mellom oppgaver og ressurser i embetene. Det slår i neste omgang tilbake på fagdepartementene selv, og gir FAD et dårlig utgangspunkt for å fremme eventuelle satsingsforslag for å løfte kap.1510.

Her ser vi ingen behov for å gjøre endringer i retningslinjene for ordningen. Endringsbehovet knytter seg til sterkere grad av etterlevelse fra fagdepartementenes sin side til de prinsippene som faktisk er nedfelt.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Styringsmodellen for Fylkesmannen er basert på noen prinsipper som skiller den fra andre statlige forvaltningsorganer. Modellen innebærer at ansvaret for Fylkesmannens virksomhet er delt mellom Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) og fagdepartementene som har oppdrag lagt til Fylkesmannen. Mens det overordnede og samordnende ansvaret er lagt til FAD, er fagdepartementene faglig overordnet embetene på sitt fagområde og har finansieringsansvar for sine oppdrag til Fylkesmannen. Det er den enkelte fagstatsråd som er konstitusjonelt ansvarlig for Fylkesmannens oppgaveløsning innenfor sin sektor. Fylkesmannen utfører faglige sektoroppgaver på oppdrag av en hel rekke departementer (12) og direktorater (9). Samtidig er det knyttet forventninger til at Fylkesmannen skal ivareta helhetsperspektiver og behov for samordning i utøvelsen av sine oppgaver. Det er følgelig en stor spennvidde i de oppgaver, roller og hensyn som Fylkesmannen skal ivareta. Den sentrale styringen av og finansieringsordningen for fylkesmannsembetene vil nødvendigvis måtte reflektere og gjøre Fylkesmannen i stand til å håndtere denne kompleksiteten.

I grove trekk er finansieringen av fylkesmannsembetene vært basert på at fagoppgavene finansieres av fagdepartementene, men over det felles budsjettkapitlet 1510 som er et fagkapittel under FAD. Det enkelte fagdepartement vurderer finansieringsbehovet for sine oppgaver, og skal sørge for at det er samsvar mellom oppgaver og ressurser som rammeoverføres til kap.1510. Embetene har i 2013 et samlet driftsbudsjett på 1.43 mrd. kroner bevilget over kapittel 1510 post 01. Fylkesmennene får også finansiering direkte over fagdepartementenes budsjetter for å ivareta i utgangspunktet spesifikke og tidsavgrensede oppdrag.

I 2009 ble det utarbeidet og etter behandling i regjeringen, iverksatt nye retningslinjer for finansiering av Fylkesmannen. Formålet med de nye retningslinjene var å få etablert en omforent holdning til hvordan finansiering av Fylkesmannen skulle finne sted, og fastsette felles og tydeligere regler for dette. Et premiss i etableringen av finansieringsordning for Fylkesmannen var at ordningen skulle evalueres etter 4 år. I evalueringen som presenteres i denne rapporten har NIVI Analyse gjennomført en bred erfaringsinnhenting med gjeldende finansieringsmodell som ble innført med de nye retningslinjene i 2009.

1.2 Problemstillinger i evalueringen

Evalueringen omfatter tre hoveddimensjoner:

1. Vurderinger av sentrale prinsipper og krav i ordningen
2. Vurderinger av etterlevelse av ordningen
3. Vurderinger av utfordringsbilde for ordningen fremover

Den første hoveddimensjonen retter oppmerksomheten mot forankringen av finansieringsordningen. Problemstillingen som reises er i hvilken grad aktørene – både oppdragsgivende myndigheter og fylkesmannsembetene – opplever at det råder en felles oppfatning om finansieringen av Fylkesmannens oppgaver. Er ordningens prinsipper og retningslinjer godt kjent blant aktørene? Hvordan er inntrykket av dette i egen organisasjon sammenlignet med situasjonen hos

samarbeidspartnerne? Hvilke overordnede vurderinger gis mht. balansen mellom hensynet til hhv. oppdragsgivernes styringsmuligheter på den ene siden og hensynet til fylkesmannsembetenes handlefrihet på den andre siden.

Den andre hoveddimensjonen reiser spørsmål om gjeldende retningslinjer etterleves av involverte hovedaktører. Her stilles fokus skarpere på de enkelte prinsipper og byggesteiner i ordningen slik de er nedfelt i retningslinjene. Det omfatter problemstillinger knyttet til:

- Fagdepartementenes styrings- og finansieringsansvar og samsvaret mellom ressurser og oppgaver
- Budsjettprosessen og virkemåten til etablerte arenaer for å samordne kap.1510
- Systemet for ressursrapportering
- Muligheten for det enkelte embete å omdisponere midler på tvers av departementsområdene
- Finansiering over andre fagkapitler enn 1510

På grunnlag av innhenting av synspunkter på problemstillingene som er reist ovenfor, munner analysen ut i et samlet bilde av de utfordringer finansieringsordningen møter. Det gir også grunnlag for en drøfting av anbefalinger til videreutvikling av ordningen.

1.3 Avgrensinger

Undersøkelsen har vært rettet mot å vurdere finansieringsordningens innenfor dagens rammer, dvs. erfaringer med nåværende retningslinjer som ble innført i 2009. Det er med andre ord ikke en ”før-etter” evaluering som systematisk sammenligner dagens situasjon langs ulike variabler med tiden før ordningen ble etablert. Det er likevel viktig å forstå bakgrunnen for behovet for å innføre retningslinjene av 2009, jf. kap.3.3. Evalueringens vektlegging av ordningens virkemåte innenfor dagens rammer innebærer også konsekvenser for vurderinger av endringer og forslag til tiltak. Drøftingen retter seg i all hovedsak mot tilpasninger innenfor dagens modell, mens alternative finansieringsordninger for Fylkesmannen diskuteres bare i den grad de kan kaste lys over egenskaper ved dagens ordning.

En annen viktig presisering og avgrensing er hvilke forhold og prosesser som finansieringsordningen omfatter. Det fremgår av retningslinjene for ordningen og i kortform omhandler de prosessene som årlig leder fram til tildelingen over 1510 og de særlige utfordringer som et felles budsjettkapittel reiser for styring og rapportering. Ordningen omfatter også prinsipper for finansiering av fylkesmannsoppgaver over andre budsjettkapitler enn kap.1510, såkalt ekstern finansiering. Evalueringen omfatter derimot ikke budsjettfordelingsmodellen dvs. de kriterier som benyttes for å fordele 1510 rammen på de 18 embetene.

2. Metode og datagrunnlag

Den metodiske tilnærmingen i undersøkelsen bygger på dokumentstudier og dybdeintervjuer med nøkkelinformanter.

2.1 Dokumentstudier

Både ved oppstart og løpende utover i arbeidsprosessen er det innhentet og gjennomgått dokumentasjon som på ulike måter omhandler styringen og finansieringen av Fylkesmannen. Følgende materiale er gjennomgått:

- Budsjettproposisjoner, tildelingsbrev til og årsrapporter fra embetene. Gjennomgangen har begrenset seg til årene etter at ordningen ble etablert i 2009.
- Gjennom midlertidig tilgang (gitt av FAD) til embetenes intranett (FM-nett) er relevant nettbasert dokumentasjon, bl.a. fra fylkesmennenes fagutvalg for økonomi, gjennomgått. FAD har også gitt tilgang til evaluator å lese interne dokumenter som gir nærmere informasjon om bakgrunnen for endringen i 2009.
- Ulike typer dokumentasjon som er mottatt fra informantene i de ulike målgruppene er også lest og delvis benyttet i rapporten, særlig gjelder det vurderinger knyttet til ressursrapporteringen.
- For å forstå finansieringsordningen i sammenheng med hele styringskonseptet for Fylkesmannen har vi også sett på relevante dokumenter/evalueringer som omtaler fylkesmannsrollen mer generelt, herunder FADs rapport fra 2012 *Fylkesmannsrollen – utvikling og utfordringer*, Difi rapport 2012:9: *Styring av Fylkesmannen*, NIBR-rapport 2009:19: *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*, FADs retningslinjer for forholdet mellom departementene og fylkesmannsembetene fra 2003: *Styring, samhandling og organisering* m fl.

Denne dokumentasjonen har vært viktig for å etablere en god forståelse for ordningen og bakgrunnen for de endringene som ble gjennomført i 2009. Dokumentanalysene har også utgjort et viktig grunnlag for utforming av intervjuguidene som har blitt benyttet i dybdeintervjuene med de aktuelle målgruppene, jf. omtale nedenfor.

2.2 Nøkkelinformantundersøkelse

Den viktigste kilden for innhenting av data til evalueringen har vært en bred nøkkelinformantundersøkelse basert på dybdeintervjuer. Med nøkkelinformanter menes personer som har kunnskap om og innsikt i feltet som skal blyses og i denne sammenhengen gjelder det personer som har direkte erfaring med etatsstyringen av Fylkesmannen, og som har deltatt i dialogen mellom embetene og departementene om styring og finansiering av embetene. Dybdeintervjuer er en relevant metode når det søkes kunnskap om hvordan eller i hvilken grad fenomener, atferd og handlinger forekommer, oppfattes og begrunnes. Ved intervjuer er det også større mulighet for å utdype spørsmål som intervjuobjektet har særlige forutsetninger for å kunne eller mene noe om. Ulempen med samtaleintervjuer er at grundigheten kan gå på bekostning av antall svar, og at generaliseringer av funn derfor må gjøres med forbehold.

De viktigste informantene kan grovt deles i to hovedgrupper; representanter for oppdragsgiverne (departementer, direktorater og tilsyn) og representanter for embetene. Men som firefeltstabellen under viser kan synspunkter på finansieringsordningen ikke bare være forventes å være farget av om de befinner

seg på sentralt statlig nivå eller på embetsnivå, men også om de er representanter for faghensyn (sektorrepresentanter) eller for samordnings- og helhetshensyn (generalister) på begge nivåer.

	Informanter fra departementer/direktorater	Informanter fra embetene
Sektorrepresentanter	1. Informanter fra sektordepartementene/direktoratene/tilsyn	3. Representanter fra fagavdelinger
Generalister	2. Informanter fra samordningsdepartementet (FAD)	4. Representantene fra embetsledelsen

Tabell 1: Målgrupper for undersøkelsen

For å få mest mulig representativt kildegrunnlag, er det derfor gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter i fire målgrupper. Med tanke på at antall oppdragsgivere summerer seg til i alt til 21 myndigheter og at det er 18 fylkesmannsembeter med gjerne 6-7 fagavdelinger, har det vært nødvendig å foreta en utvelgelse av informanter. Utvalget er gjort i samråd med oppdragsgiver og med sikte på å sikrere representativitet og bredde.

Når det gjelder den første målgruppen, har ikke alle typer informanter en like stor ”aksje” hos fylkesmennene. Det er i så måte stor forskjell på f.eks. Utenriksdepartementet (UD) og Miljøverndepartementet (MD). Departementsinformantene i denne gruppen er derfor i første rekke de faste representantene i Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU). En rekke direktorater er intervjuet på bakgrunn av at disse gir oppdrag til Fylkesmannen som finansieres over kap.1510 og over egne fagkapitler. Flere av fagdepartementene har helt eller delvis delegert embetsstyringen av Fylkesmannen til direktorats/tilsynsnivå. Informantene blant direktoratene/tilsynene har enten vært toppleder, eller leder for divisjoner/avdelinger med tett kontakt med fylkesmennene

Som administrativt ansvarlig for fylkesmannsembetene og budsjettkapittel 1510 har FAD en sentral rolle i styringen av embetene. FAD har et særlig ansvar for å legge til rette for god og helhetlig styring. Det er gjennomført intervju med ledelse og medarbeidere i departementsavdelingen (Statsforvaltningsavdelingen) som har ansvaret for etatsstyringen av embetene, herunder de årlige budsjettprosesser.

Som representanter for den tredje målgruppen, avdelingslederne, ble det bestemt at leder for miljøavdelingen (miljøverndirektør) og leder for helseavdelingen (fylkeslege) skulle velges ut i fem embeter. Begge disse avdelingene er blant de største i embetene mht. omfang av oppgaver og bemanning.

De fem embetene som ble valgt er:

- Buskerud
- Oppland
- Hordaland
- Sør-Trøndelag
- Nordland

I valg av embeter har vi lagt vekt på å ta med embeter som er ulike mht. størrelse og geografi. Det er videre valgt ut embeter som ikke deltok som informanter i Difis undersøkelse av styringen av embetene, jf. Difi rapport 2012:9: *Styring av Fylkesmannen*.

Fra embetenes toppledelse er det gjennomført intervjuer med både Fylkesmannen og assisterende fylkesmann i tre fylker (Hordaland, Sør-Trøndelag og Buskerud), og kun assisterende fylkesmann i to fylker (Oppland og Nordland). I Oppland deltok i tillegg til assisterende fylkesmann, også beredskapssjef og administrasjonssjef fra Fylkesmannens ledergruppe. I Nordland ble administrasjonssjef intervjuet i tillegg til assisterende fylkesmann.

Det ble gjennomført 30 intervjuer med til sammen 50 informanter, jf. nærmere oversikt i tabellen nedenfor:

	Informanter fra departementer/direktorater/ tilsyn	Informanter fra embetene
Sektor- representanter	AD AV-dir. BLD DSB LMD DN MD KLIF KRD H-dir. KD H-til. JD U-dir. 26 informanter	Fylkeslege og Miljøverndirektør i: Buskerud Oppland Hordaland Sør-Trøndelag Nordland 11 informanter
Generalister	FAD 2 informanter	Fylkesmannen og/eller assisterende fylkesmann i: Buskerud Oppland Hordaland Sør-Trøndelag Nordland 11 informanter

Tabell 2: Oversikt over informanter

Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide som var tilsendt på forhånd. Intervjuguiden inneholdt de samme temaene for alle målgrupper, men med noen målgruppespesifikke tilpasninger. Intervjuguiden inneholder spørsmål som på ulike måter fanger opp de tre hoveddimensjonene i undersøkelsen, jf. kap.1.2. Intervjuene ble i all hovedsak gjennomført som besøksintervju. Noen ganger som gruppeintervju, andre ganger som individuelle intervjuer. Et mindretall av informantene er intervjuet over telefon. Hvert enkelt intervju hadde en varighet på om lag en time.

Gjennomføringen av undersøkelsen gikk stort sett etter planen, med unntak for at det viste seg krevende å få gjort enkelte intervjuavtaler noen steder. Dette må ses i sammenheng med at informantene i undersøkelsen i stor utstrekning representerer virksomhetenes toppledelse. De har i utgangspunktet begrenset mulighet for å avsette tid til intervju, samt at det også oppstod saker av større prioritet underveis som innebar at intervjuavtaler måtte skyves på. Det er likevel vårt klare inntrykk at informantene gjennomgående har prioritert å delta i undersøkelsen og var godt

forberedt. Først og fremst gjennom forhåndslesning av intervjuguiden, men også ved å ta med supplerende informasjon/dokumentasjon til intervjuene.

Bearbeidingen av intervjuene har bestått i at de er skrevet ut mer eller mindre i sin helhet og deretter analysert stegvis. For hvert enkelt tema er intervjuene sammenlignet med hensyn til hva som har vært dominerende og avvikende oppfatninger og perspektiver, både innenfor den enkelte informantgruppe og på tvers av informantgruppene. Det gir grunnlag for å vurdere meningsintensitet og meningskategorisering. I en slik analyseprosess vil det nødvendigvis skje en gradvis reduksjon av utvalgt informasjon som behandles. Ambisjonen har vært å løfte fram den dominerende oppfatningen i målgruppene på de ulike problemstillingene, noen steder belyst med et typisk utsagn i direkte sitat.

At det empiriske materialet i hovedsak består av informantintervjuer påvirker naturligvis analyse og resultater. Det er de utvalgte informantenes vurderinger, på bakgrunn av deres spesifikke erfaringer, tolkninger, holdninger og verdisett, som fremkommer. Så må det naturligvis spørres om informantene er representative for flere enn seg selv. Dette er en problemstilling for alle kvalitative undersøkelser basert på et begrenset antall informanter, og som innebærer at tolkninger av analyseresultater alltid må gjøres med visse forbehold om generaliseringsgrad. De skal likevel tilføyes at valg av informanter ikke er tilfeldig. Informantene som uttaler seg er alle ledere eller ledende fagpersoner/saksbehandlere med lang fartstid i hver av sine organisasjoner. Det er derfor grunn til å forvente at synspunkter er forankret i og representative for den institusjonen vedkommende informant har tilhørighet.

I presentasjonen av funn fra informantundersøkelsen benyttes i utgangspunktet inndelingen i de fire målgruppene, dvs. vi skiller mellom synspunkter fra informanter sentralt (departementer/direktorater/tilsyn) og informanter fra fylkesmannsembeter og om de tilhører fagperspektivet eller helhetsperspektivet. I noen tilfeller kan det imidlertid være ulike perspektiver som gjør seg gjeldende innenfor samme målgruppe, særlig i målgruppe 1 som er heterogen sammensatt. For å få fram slike nyanser har det derfor i noen tilfeller vært nødvendig å identifisere den enkelte organisasjon med virksomhetens navn. De enkelte informanter er ingen steder identifisert med eget navn.

2.3 Leseveiledning

Dispositionen for den videre analysen er som følger:

I kapittel 3 gis det en gjennomgang av noen av de hensyn og dilemmaer som finansieringsordningen for Fylkesmannen skal avveie og imøtekommne. Dette kapitlet gir også en gjennomgang av bakgrunnen for og prosessen som ledet fram til retningslinjene for finansieringsordningen som kom i 2009.

Kapittel 4 inneholder en analyse av forståelsen og forankringen av finansieringsordningen blant aktørene.

I kapittel 5 følger en analyse av hvordan de enkelte delene i finansieringsordningen oppleves, herunder mekanismer for å sikresamsvar mellom ressurser og oppgaver, systemet for ressursrapportering, embetenes handlefrihet og finansiering over andre fagkapitler enn 1510.

I kapittel 6 samlas trådene i et oppsummert utfordringsbilde for finansieringsordningen og anbefalinger om endringer og tilpasninger i ordningen.

3. Finansieringsordningen – hensyn og dilemmaer

3.1 Prinsipielle avveininger

Forståelsen av finansieringsordningen for Fylkesmannen må skje på bakgrunn av det brede samfunnssoppdraget institusjonen er tillagt. Her kan det pekes på to hovedhensyn som må ivaretas. Det første hovedhensynet - sektorhensynet - er at fagdepartementene må oppleve å ha tilstrekkelig styring med virksomheten på sine ansvarsområder. I det ligger det et behov for å sikre et godt samsvar mellom omfanget av de arbeidsoppgaver som embetene er tillagt fra fagdepartementene og de ressurser saksområdet/fagavdelingene ved embetene blir tilført. Fagdepartementenes behov her må ses i sammenheng med fagstatsrådens konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for hele sitt saksfelt, også den som er lagt til regional statsforvaltning. For å kunne ivareta det ansvaret må statsråden ved departementet gjennomføre nødvendig faglig og administrativ styring og stille tilstrekkelig ressurser til rådighet. Når midler blir avsatt til et felleskapittel som 1510, vil det også innebære et legitimt krav fra fagdepartementenes sin side om sikkerhet for at midlene ikke blir prioritert til andre formål. Fylkesmannen er direkte underlagt fagdepartementenes faglige instruksjon. Departementenes forventninger og krav til oppgaveløsning i regi av Fylkesmannen vil i prinsippet ikke være annerledes enn for hvilken som helst annen underliggende etat.

Det andre hovedhensynet -samordningshensynet - er behovet for at fylkesmannen har tilstrekkelig styring med ressursdisponeringen ved embetet sett under ett, slik at han/hun kan tilpasse ressursbruken samordnet og effektivt ut fra både lokale forhold og overordnede politiske prioriteringer og retningslinjer. Gitt de store variasjoner mellom fylkene hva angår natur, bosettingsmønster, urbaniseringsgrad, kommunestruktur, befolkningsmønster etc. er det klart at behovene og utfordringene vil variere og at Fylkesmannsembetets oppgaveløsning må tilpasses denne variasjonen. Skal fylkesmannen ha mulighet til å tilpasse oppgaveløsningen til denne variasjonen fordrer det at fylkesmannen må ha en viss frihet og selvstendig handlingsrom i ressursdisponeringen. Nettopp behovet for å se oppgaveløsningen i et samlet perspektiv begrunner ressurstildeling over et felles budsjettkapittel.

Det er åpenbart at disse to, hver for seg legitime, hensynene kan trekke i ulike retninger i så vel utformingen som i etterlevelse av finansieringsordningen. I så måte er det neppe mulig å kombinere full fleksibilitet for Fylkesmannen med full styring av ressursbruken i embetene. Det må treffes en avveining og balanseringen av disse hensynene har også variert opp gjennom årene. Finansiering av virksomheten over et felles budsjettkapittel er i så måte ingen selvfølge. Før ordningen med ett felles budsjettkapittel ble innført i 2001 ble eksempelvis aktiviteten til landbruksavdelingen og miljøvernnavdelingen finansiert direkte over fagdepartementenes egne budsjettkapitler.

3.2 Finansieringsordningen og budsjettarbeidet

Som for andre statlige virksomheter må finansieringen av embetene følge de prinsipper og regler for statlig budsjettarbeid som er fastsatt. Arbeidet med å forberede forslaget til statsbudsjettet baseres på prinsippet om rammebudsjettering. Dette innebærer at budsjettarbeidet skal skje innenfor utgifts- og inntektsrammer

som regjeringen fastsetter for hvert departement. Ved siden av budsjetttrammene vedtar regjeringen også de politiske hovedprioriteringene budsjettet skal bygge på. Den enkelte statsråd har som hovedregel stor frihet til å fordele midler mellom kapitlene og postene innenfor de vedtatte rammene, men må følge regjeringens hovedprioriteringer når midlene fordeles. Noen kapitler er av ulike hensyn stjernemerket. Dette innebærer at ansvarlig statsråd ikke har anledning til å flytte ressurser fra stjernemerket kapittel til andre kapitler departementene rår over. Kapittel 1510 er stjernemerket. Statsråden i FAD har dermed ikke anledning til å omfordеле midler fra kap.1510 til andre kapitler under FAD.

Utarbeidelse av statsbudsjettet og statsregnskapet er underlagt mange bestemmelser fastsatt på ulike nivåer. De mest sentrale bestemmelsene er gitt i Stortingets bevilningsreglement. Regjeringen har den overordnede styringen av arbeidet med statsbudsjettforslaget både når det gjelder innhold og prosess. Finansdepartementets «Veileder i statlig budsjettarbeid» gir en utførlig fremstilling av gangen i budsjettprosessen¹. Viktige milepåler i arbeidet med kommende års statsbudsjett er budsjettkonferansene i hhv. mars og august.

Vanligvis holder regjeringen sin første budsjettkonferanse om budsjettforslaget for neste år i første halvdel av mars. Til denne konferansen må fagdepartementene forberede konsekvensjustert budsjett, forslag til nye større satsinger, oversikt over mulige budsjetttiltak og en foreløpig oversikt over flerårige konsekvenser for de tre påfølgende årene etter budsjettåret. Rammene som blir fastsatt i marskonferansen er endelige.

Regjeringen sin avsluttende budsjettkonferanse i slutten av august. På denne konferansen fastsetter regjeringen innretningen av den samlede økonomiske politikken og det endelige forslaget til statsbudsjett for neste år, medregnet skatte- og avgiftsopplegget. I forbindelse med konferansen innarbeider regjeringen eventuelle store eller politisk viktige omprioriteringer som fagdepartementet har gjort innenfor sine rammer, og eventuelle rammeoverføringer mellom departementene.

Kilde: Finansdepartementet 2006. Veileder Statlig budsjettarbeid

Arbeidet med budsjettet for fylkesmennene følger den etablerte budsjetttyklusen, men vil som følge av at midlene stilles til rådighet over et felleskapittel stille større krav til samordning i budsjettprosessen enn det som er tilfelle for oppgaver som finansieres direkte over departementenes fagkapitler. Gjennom Finansieringsordningen er det etablert arenaer og prosedyrer for å ivareta samordningsbehov i budsjettarbeidet, jf. kap.3.5.

3.3 Fordeling på embeter, avdelinger og resultatområder

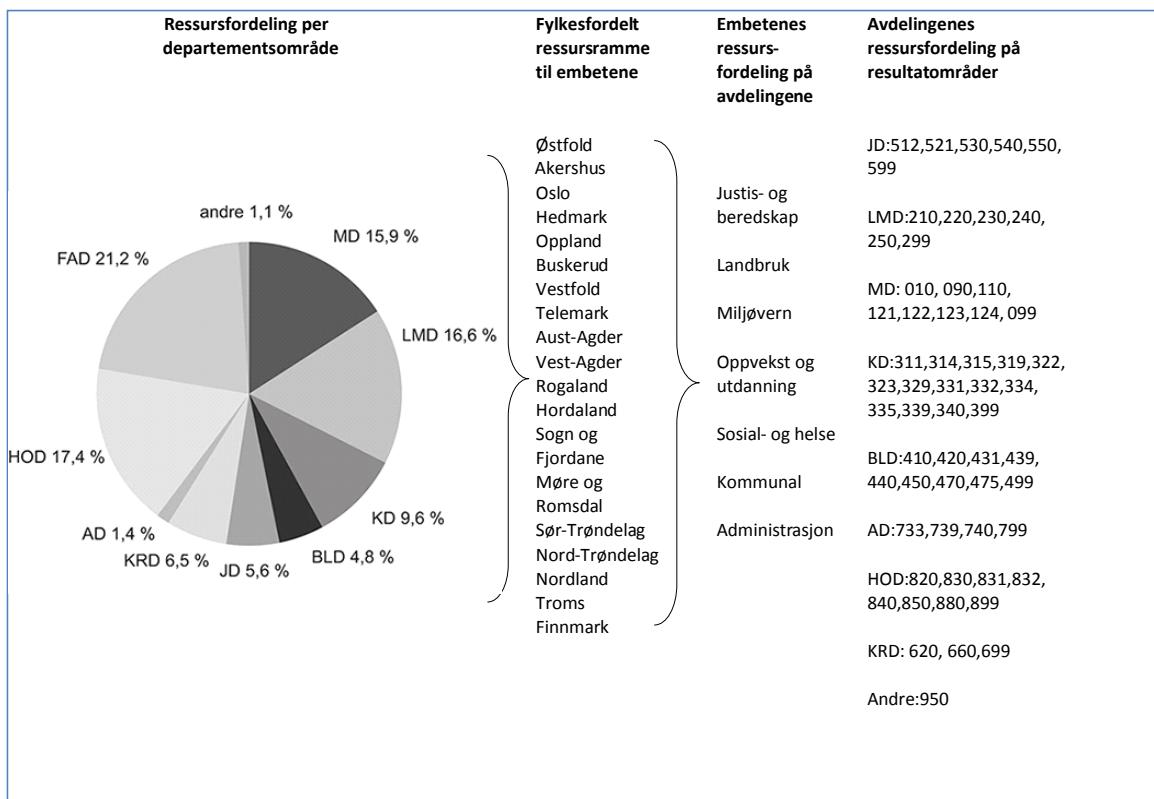
Finansieringsordningen regulerer i første rekke forholdet mellom FAD som ansvarlig for kap.1510 og fagdepartementenes finansieringsansvar. De ulike departementenes relative andel av 1510 i 2012 framgår av figuren under (målt i kroner per departementsområde). Den relative fordelingen mellom departementene vil variere fra år til år som følge av at det rammeoverføres midler, eventuelt trekkes ut midler, på det enkelte departementsområde. Figuren angir fordelingen på *nasjonalt* nivå, dvs. for embetene samlet. Fordelingen nasjonalt kan ikke benyttes som rettesnor for fordeling av ressurser på departementsområder i det enkelte embete. Hvor stor andel av det enkelte embetes ressurser som skal benyttes til f.eks. landbruksområdet eller miljøvernombudet vil selvsagt variere mellom fylkene.

¹ http://www.regjeringen.no/pages/1835006/statlig_budsjettarbeid_2012.pdf

Den samlede 1510 rammen fordeles på de 18 embetene etter gitte kriterier i en egen budsjettfordelingsmodell. Fordelingen skal reflektere embetenes ulike utgiftsbehov på bakgrunn av variasjon i behov og utfordringer mellom fylkene. Budsjettfordelingsmodellen er basert på kriterier som innbyggertall, antall kommuner eller andre fagspesifikke kriterier oppdragsgivende fagdepartement eller direktorat anser som relevante å benytte. FAD legger fagdepartementenes vurderinger til grunn i budsjettfordelingen mellom embetene. Siden 2010 har FAD frosset fordelingen mellom embetene og fulgt en forenklet budsjettfordelingsmodell, der tildelingen har vært basert på fordelingen foregående år (uten endring i kostnadsnøklene) justert for pris- og lønnskompensasjon for det enkelte år og endringer av varige faglige oppdrag eller administrative oppgaver for embetet. Tildelingen til det enkelte embete for 2013 var dermed delt i følgende fire hovedkategorier:

1. Sum justert tildeling 2012
2. Sum pris- og lønnskompensasjon
3. Sum endringer av varige faglig oppdrag for embetene
4. Sum endring av varige administrative oppgaver

Den fylkesfordelte rammen blir så fordelt innad i det enkelte embete, dvs. mellom hhv. fagavdelingene og administrasjonsavdelingene. For den enkelte fagavdeling skjer det videre en fordeling av ressurser på avdelingens resultatområder. Skissemessig kan ressursstrømmen ut mot embetene illustreres slik:



Figur 1: Skisse av ressursfordelingen. Kilde: FAD Prop. 1 S (2012-2013) og Embetsoppdraget for 2013

Tabell 3 viser den samlede ressursbruken, dvs. både 1510 og eksterne fagmidler, fordelt på embetene.

	Kapittel 1510	Fagdep.
Sogn og Fjordane	kr 73 597 148	kr 10 169 618
Oslo og Akershus	kr 149 507 350	kr 55 190 786
Aust-Agder	kr 50 460 115	kr 8 386 631
Buskerud	kr 70 413 375	kr 19 092 798
Finnmark	kr 49 795 817	kr 10 431 018
Hedmark	kr 80 992 499	kr 7 574 830
Hordaland	kr 102 117 408	kr 25 840 201
Møre og Romsdal	kr 70 435 036	kr 14 374 339
Nordland	kr 82 365 244	kr 15 600 801
Nord-Trøndelag	kr 66 977 731	kr 6 977 685
Oppland	kr 70 030 822	kr 14 051 186
Østfold	kr 69 841 681	kr 15 415 253
Rogaland	kr 85 991 609	kr 26 418 585
Sør-Trøndelag	kr 81 191 471	kr 25 781 161
Telemark	kr 60 723 206	kr 8 686 265
Troms	kr 62 784 375	kr 19 412 930
Vest-Agder	kr 63 293 636	kr 8 678 356
Vestfold	kr 61 875 038	kr 12 162 189
Sum	kr 1 352 393 570	kr 304 244 640

Tabell 3: Fordeling av ressursbruk i embetene 2012, i kr. Kilde: FM-nett: <http://arapp.fylkesmannen.no/Samanstilling.aspx>

3.4 På vei mot ny ordning

Oppmerksomhet om forholdet mellom oppgaver og ressurser og om ressursene blir brukt på riktig måte og i riktig omfang innen de enkelte fagdepartementers saksområder har vært langvarige problemstillinger i styringen av fylkesmannsembetene.² Daværende Administrasjonsdepartementet satte alt i 1992 i gang et såkalt ressursfordelingsprosjekt for å få økt kunnskap om «embetenes oppgaveportefølje, hva ressursene går til og hva som påvirker ressursbruken». Målsettingen var å få et riktigere bilde av hvilke ressurser som faktisk brukes innenfor de enkelte sektorer og på bakgrunn av denne kunnskap, søke å finne fram til et mer hensiktsmessig system for fordeling av ressurser mellom embetene.³

Prinsippet om at Fylkesmannens faste oppgaver skal finansieres over et felles budsjettkapittel har ligget fast siden 2001. Formålet med et felles driftskapittel har vært dels å gi bedre oversikt både for regjering og Storting, og dessuten legge til rette for en samordnet styring av embetene fra sentrale myndigheter. Videre skulle det: *gi fylkesmannen bedre muligheter til å følge opp prioriteringen fra sentrale myndigheter, legge til rette for en effektiv styring av ressursene, og være i tråd med ønsket om økt delegering til lavere forvaltningsnivå og tydeligere krav til statlige*

² Jf. Flo 2013: Fylkesmannen - i teneste for staten gjennom 350 år. <http://www.fm-nett.no/hoved.aspx?m=18058&amid=3633995>

³ Fylkesmannsboka. En orientering om arbeidet i fylkesmannsembetene. Administrasjonsdepartementet 1995.

*ledere.*⁴ Midlene skulle ikke være øremerket, men kunne disponeres fritt ut fra mål- og resultatkrav i tildelingsbrevet og behov i fylket. Dette prinsippet har blitt etterlevd også ved senere endringer og utvidelser i embetenes oppgaver og ansvarsfelt, som når statens utdanningskontor og fylkeslegen ble integrert i embetene i 2003.

Også prinsippet om at det enkelte fagdepartement har ansvaret for at Fylkesmannens oppgaver innenfor deres område er tilstrekkelig finansiert har ligget fast. Finansieringsansvaret omfatter ikke bare å sikre finansiering når nye oppgaver legges til embetet, men også når endringer i eksisterende oppgaver, samt endringer i underliggende behov gjør at arbeidsmengden øker. Fagdepartementenes ansvar for å sørge for balanse mellom oppgaver og ressurser på sine områder skal skje gjennom rammeoverføringer fra fagdepartementenes budsjettkapitler til kap.1510.

Som ansvarlig for budsjettkapittel 1510 har FAD på sin side hatt ansvar for at det samlet sett har vært sammenheng mellom oppgaver og ressurser når budsjettet har blitt lagt fram for Stortinget, jf. kravet om realistisk budsjettering i Bevilgningsreglementets §3. I tillegg har også FAD hatt ansvar for oppgaver som embetene utfører på vegne av FAD.

Disse prinsippene for finansieringen av embetene har som nevnt ligget fast over tid, og bl.a. vært nedfelt i retningslinjene FADs retningslinjer *Styring, samordning og organisering* av august 2003.

I 2007 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene, jf. dokument nr. 3:14 (2006-2007). Her ble det avdekket manglende samsvar mellom oppgaver og ressurser på flere felt: «*Omfattende faglige oppgaver og krav fra en rekke departementer samsvarer i liten grad med de midlene fylkesmannsembetene får tildelt. En lite realistisk budsjettering gjør at embeter må bruke ekstern finansiering for å løse ordinære oppgaver. I en stram ressurssituasjon er det flere embeter som ikke oppfyller viktige resultatkrav innen helse- og sosialområdet, barnevern, utdanning og samfunnssikkerhet og beredskap.*

Som oppfølging av riksrevisjonsrapporten gjennomførte FAD en ressurskartlegging i 2007/2008 for alle resultatområdene i embetene. Denne viste et manglende samsvar mellom oppgaver og ressurser på flere områder. Den viste i tillegg at enkelte fagområder, som landbruk, hadde hatt en betydelig nedgang i ressurser uten at dette kunne forklares med reduserte oppgaver.

Avviket mellom oppgaver og ressurser ble møtt med en styrking av kap.1510 i 2008. Samtidig var det klart at det var behov for å vurdere prinsippene for finansieringen av embetene. Det ble særlig påpekt behov for styrket dokumentasjon på forholdet mellom oppgavemengde og ressurser, og tettere oppfølging av uønsket ressursbruk/prioriteringer gjennom den løpende etatsstyringen (ledersamtaler, tildelingsbrev mv). Videre ble omfanget av ekstern finansiering av embetene løftet fram som en betydelig utfordring. En økende tendens til å finansiere oppgaver utenfor kapittel 1510, også faste oppgaver, bidro langt på vei til å undergrave noe av fundamentet for et felles budsjettkapittel og en felles finansieringsordning. Det ble også påpekt et generelt behov for å tydeliggjøre og presisere retningslinjene for

⁴St.prp. nr. 1 (2000–2001) Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

finansieringsordningen, da oppfølgingen av ordningen mellom de ulike fagdepartementene varierte mye.

3.5 Retningslinjer for finansieringsordningen

Etter behandling i regjeringen i juni 2008 ble det vedtatt at det skulle utarbeides nye retningslinjer for finansieringsordningen som skulle bygge på etablerte prinsipper, men som samtidig innebar en presisering av ansvarsforhold og en videreutvikling med bedre rapportering og oppfølging av ressursbruk. Målsettingen var at ordningen på en bedre måte enn tidligere skulle avveie behov og ønsker om styring fra oppdragsgivende departementer og direktørater/tilsyn, samtidig som det ble gitt tilstrekkelig rom for lokal tilpasning i det enkelte embete. Retningslinjene for ny finansieringsordning forelå i august 2009 og ble lagt til grunn for arbeidet med statsbudsjettet fra og med 2010. Retningslinjene ble utarbeidet i nært samarbeid med Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU).

Retningslinjer for finansiering av Fylkesmannens virksomhet

- 1) Fylkesmannens faste oppgaver skal finansieres over kap.1510.
- 2) Det enkelte fagdepartement har finansieringsansvaret for Fylkesmannens oppgaver innen eget saksområde, inkludert en forholdsmessig andel av administrative kostnader.
- 3) Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har finansieringsansvar for:
 - endringer på det fellesadministrative området med så store merkostnader at finansiering fra inneværende ressurser på kap.1510 gir vesentlige negative konsekvenser på fagområdene, og
 - sektorovergripende saker der ansvaret for området ikke er forankret i fagdepartementene.
- 4) Det enkelte fagdepartement disponerer sin andel av ressurser på kap.1510 dersom omprioriteringer ikke er gjort av regjeringen.
- 5) FAD har ansvar for å innhente oversikt over samsvar mellom oppgaver og ressurser på kap.1510 totalt sett. FAD og ansvarlig fagdepartement skal bli enige om balanse mellom oppgaver og ressurser. Uenighet om spørsmål knyttet til samsvar mellom oppgaver og ressurser behandles av regjeringen.
- 6) FADs forvaltning av kap.1510 skal reflektere at midlene er tilført fra ansvarlige fagdepartementer.
- 7) Embetenes ressursbruk på nasjonalt nivå skal være i samsvar med tilførte ressurser fra fagdepartementene dersom omprioriteringer ikke er gjort av regjeringen. Dersom en uønsket vridning i ressursbruken mellom fagdepartementene på nasjonalt nivå vedvarer gjennom to påfølgende årsrapporter, skal den korrigeres. Embetene gis innenfor disse rammene tilstrekkelig fleksibilitet for å sikre lokal tilpasning.
- 8) Unntak fra punkt 7 er når dårlig måloppnåelse i et embete kan relateres til konkret omprioritering av ressurser fra et departementsområde til et annet. En slik årsakssammenheng kan tilsi en tettere styring med det enkelte embetets disponering av ressursene.
- 9) FAD har, i dialog med fagdepartementene, ansvar for å gi omprioriteringssignaler for ressursbruken mellom departementsområder gjennom etatsstyringsdialogen, for eksempel i ledersamtaler eller brev.
- 10) Hvert år i desember avholdes det et møte for departementsrådene i FAD og de mest sentrale fagdepartementene for å vurdere budsjettituasjonen førstkommande år, samt forberede budsjettprosessen og -arbeidet påfølgende år, herunder:

- Vurdering av nødvendige tiltak for å rette opp forholdene på områder hvor det varsles om vesentlig svikt i måloppnåelse i embetene (f.eks. tilførsel av ressurser eller reduksjon i oppgaveportefølje). Vurderingene skjer på grunnlag av skriftlige innspill fra FAD og fagdepartementene.
 - Orientering fra fagdepartementene om planlagte endringer i oppgaveporteføljen og vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av disse.
 - Vurdering av behov ut over sektorområdene, jf. pkt 3.
- 11) Fagdepartementene har ansvar for å informere og involvere FAD i budsjettprosessen og i andre beslutningsprosesser om endringer som har økonomiske og administrative konsekvenser for fylkesmannsembetene. Ved forslag om budsjetttiltak på kap.1510, legger FAD til rette for at fagdepartementene involveres og får redegjort for konsekvensene av budsjetttiltaket på sine fagområder.
- 12) Finansiering fra fagdepartementenes budsjettkapitler er tillatt for prosjekter, handlingsplaner med videre som ikke har varighet over 4 år. Dersom aktiviteten eller beslektet aktivitet skal videreføres etter 4 år, skal midlene som hovedregel rammeoverføres til kap.1510. I helt særskilte tilfeller kan FAD godkjenne unntak fra hovedregelen. 8 9
- 13) Embetenes administrative kostnader skal dekkes, også når finansiering skjer fra fagdepartementenes budsjettkapitler. Retningslinjer for dekning av administrative kostnader er utarbeidet av FAD.
- 14) Departementer og underliggende virksomheter som stiller midler til disposisjon for embetene, skal sende kopi av fullmaktsbrev (supplerende tildelingsbrev) til FAD. Avtalt dekning av administrative kostnader skal fremkomme av brevet.

Kilde: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Statsforvaltning/retningslinjer_finansiering_fylkesmann.pdf

I dokumentet for retningslinjene er det gitt utdypende kommentarer for hvert av punktene. De første seks punktene regulerer ansvarsforholdet mellom fagdepartementene og FAD i ordningen. Punktene 7-9 omhandler håndteringen av et delt finansieringsansvar og rammer for embetenes handlefrihet i ressursbruken, mens punktene 10-11 dreier seg om budsjettprosessen. Punktene 12-14 inneholder bestemmelser for finansiering direkte over departementenes fagkapitler (ekstern finansiering).

4. Forankringen av ordningen

4.1 Er retningslinjene kjent, anerkjent og praktisert?

En sentral målsetting med retningslinjene for finansieringsordningen er at de skal legge grunnlaget for en omforent forståelse om prinsippene for finansieringen av embetene. En omforent og felles holdning blant aktørene er nødvendig for finansieringsordningens legitimitet. Hva vil det så si at det er en felles og omforent holdning til ordningen? Teoretisk kan det tenkes at aktørene har ulike forståelser og handlingsstrategier for hvordan de forholder seg til prinsippene i ordningen, jf. tabell under.

	Kjent/forstått	Anerkjent/akseptert	Etterlevelse/praksis
1) "Full oppslutning"	Ja	Ja	Ja
2) "Betinget oppslutning"	Ja	Delvis	Delvis
3) "Avvisning"	Ja	Nei	Nei

Tabell 4: Grad av oppslutning til finansieringsordningen

Dersom ordningen har full oppslutning (alt 1) blant aktørene vil prinsippene som retningslinjene nedfeller både være kjent, akseptert og fullt ut etterlevd i praksis. I andre enden av skalaen kan aktørene vite om prinsippene (alt 3), men ikke akseptere alle eller deler av prinsippene og i neste omgang ikke la prinsippene få konsekvens får etterlevelse /adferd. En mellomvariant kan være en posisjon som innebærer at prinsippene er kjent, akseptert, men ikke, eller bare delvis, levd ut i praksis.

I intervjuene ble informantene bedt om på overordnet nivå å vurdere forankringen av finansieringsordningen i egen organisasjon, men også hvordan de vurdere forankringen i andre departementer/direktorater.

4.2 Forankring i egen organisasjon

Hovedbildet som avtegner seg i alle fire hovedgrupper er at finansieringsordningen er godt kjent i egen organisasjon. Det påpekes gjerne at dokumentet med retningslinjene ikke er et «aktivt» dokument i arbeidshverdagen, men at prinsippene det målbærer er velkjente. Andre fremhever at retningslinjene er godt kjent av de som trenger å kjenne til dem. Det er generelt liten variasjon mellom målgruppene på dette spørsmålet. Enkelte av departementene som har lagt etatsstyringen til direktoratsnivå (HOD og JD) poengterer at de kjenner til retningslinjene, men at det er direktoratene som har den løpende dialogen mot embetene og som derfor har det ordentlige eierskapet til ordningen. Et lite paradoks her er at de aktuelle direktoratene på sin side sier at de opplever at retningslinjene regulerer forholdet mellom FAD og fagdepartementet og at de derfor først og fremst er myntet på moderdepartementet.

Det store flertallet av informantene tilkjennegir også aktiv støtte til retningslinjene og sier at de bestreber seg på å følge dem fullt ut i praksis. Det poengteres fra flere informanter at retningslinjene har skapt ro rundt finansieringsordningen og at de har klargjort flere problemstillinger. Det pekes særlig på at retningslinjene har avgrenset og presist handlingsrommet for å benytte midler på tvers av avdelinger i embetene. Flere departementer poengterer at de har fulgt opp retningslinjene lojalt gjennom betydelige rammeoverføringer til 1510 de sener år. Også departementer som tradisjonelt har hatt en stor andel finansiering over egne budsjettkapitler signaliserer en positiv holdning til å rammeoverføre til en større andel av midlene til 1510.

Enkelte departementer og direktorater er imidlertid kritiske til deler av retningslinjene. Det gis uttrykk for at prinsippet (retningslinje 7) om at embetenes ressursbruk skal vurderes på nasjonalt nivå og at evt. skjeheter i samlet ressursbruk skal vedvare over 2 år før man sentralt går inn og styrer ressursbruken i embetene, er lite tilfredsstillende i et styringsperspektiv. En annen innvending er at de ikke opplever å ha god oversikt over ressursbruken på sine områder i embetene. Rapporteringssystemet for ressursbruken i embetene oppleves av flere informanter som mangelfullt og lite transparent og at det fra departementets side dermed blir vanskelig å vurdere om det enkelte fagdepartement faktisk disponerer sin andel av ressurser på kap.1510, jf. punkt 4 i retningslinjene. Det påpekes at større grad av trygghet for egne ressurser var en sentral forutsetning for departementenes støtte til ordningen.

4.3 Forankring av prinsippene hos andre aktører

Om aktørene i hovedsak opplever at finansieringsordningen er både godt kjent, akseptert og etterlevd for egen virksomhet, er bildet langt mer sammensatt når vi kommer til synspunkter på forankringen av ordningen hos andre aktører. Her gir mange informanter uttrykk for at de opplever at andre aktører ikke opptrer i tråd med ordningen. Det er særlig to dimensjoner ved ordningen informantene opplever at andre synder mot:

Den første dimensjonen gjelder departementenes finansiering av fagoppgavene. Flere stiller spørsmålstege ved om alle fagdepartementene ivaretar sitt finansieringsansvar på en tilstrekkelig måte. Mistanke om mangefull finansiering hos andre fagdepartementer leder i neste omgang til frykt for at det skjer en ressurslekkasje fra eget område til underfinansierte området i embetene. Helseoppgavene og beredskapsoppgavene blir av mange fremholdt som områder som i dag er preget av mangefull finansiering fra hhv. HOD og JD. Flere beskriver en situasjon der de opplever at de langt på vei subsidierer de som ikke følger opp.

Den andre dimensjonen som skaper uro i rekken er fortsatt ulik praksis med hensyn til eksterne midler, dvs. finansiering over fagdepartementenes budsjettkapitler. Det pekes på at noen oppdragsgivere ”tviholder” på sine fagmidler og at dette skaper utfordringer både i forholdet til andre oppdragsgivere og i forholdet til embetene (jf. kapittel 5.7).

4.4 Oppsummering - prinsipielle synspunkter på retningslinjene

En foreløpig oppsummering basert på vurderinger av forankringen av ordningen gir et blandet bilde. Prinsippene og retningslinjene for finansieringsordningen er vel kjent og flere oppdragsgivere har endret praksis i tråd med ordningens krav, særlig gjelder det rammeoverføringer fra eget budsjettkapitler til kap.1510. Det later også

til at aktørene opplever at retningslinjene har tydeliggjort ansvarsforhold. Samtidig kommer det til uttrykk innvendinger mot enkelte deler av ordningen, til dels av fundamental karakter.

Det synes også å råde en viss mistenksomhet blant aktørene overfor andre oppdragsgiveres oppfølging av ordningen. Legitimiteten til rammebasert system som kap.1510 er avhengig av tillit mellom aktørene for å fungere. Denne tilliten synes ikke å være fullt ut til stede i dag, i alle fall bedømt ut fra disse innledende og overordnede vurderingene. Det er imidlertid behov for å gå nærmere inn på enkeltdelene i ordningen og få fram nyansene i aktørenes vurderinger av disse før det kan gis en mer presis vurdering av om målene med finansieringsordningen har blitt nådd eller ikke.

5. Analyse av finansieringsordningens enkeltdeler

5.1 Departementenes finansieringsansvar

De tre første retningslinjene inneholder bestemmelser som regulerer ansvarsforholdene mellom fagdepartementene og FAD. I første retningslinje blir prinsippet om at Fylkesmannens faste oppgaver skal finansieres over kap.1510 slått fast, mens avgrensingen av fagdepartementenes finansieringsansvar er gitt i retningslinje to. Fagdepartementenes ansvar for å sørge for tilstrekkelig finansiering omfatter i tillegg til lønn også kostnader til kontor og støttefunksjoner som IKT, arkiv, personal, regnskap mv. Retningslinje tre angir nærmere FAD sitt ansvar for å finansiere fellesadministrative og sektorovergripende tiltak. FAD har et hovedansvar for den administrative oppgaveløsningen i embetene. Dette gjelder ressurser til lønn og drift, nærmere bestemt lønn til fylkesmannen og assisterende fylkesmann, IKT-løsninger, arkiv, administrativt personale mm.

Disse prinsippene er det ingen av informantene som i utgangspunktet problematiserer. Men når det kommer opp spørsmål om hvilke konsekvenser disse prinsippene har og hvordan de etterleves blir bildet straks mer nyansert. Fagdepartementenes ansvar omfatter som nevnt ikke bare tilstrekkelig finansiering når *nye oppgaver* legges til embetene, men også når det skjer *endringer i eksisterende oppgaver*, samt når *endringer i underliggende behov* gjør at arbeidsmengden øker. I det følgende gjennomgås disse ulike dimensjonene ved fagdepartementenes finansieringsansvar. Hvilke deler av ansvaret blir godt ivaretatt, og hva er utfordrende? Det innhentes eksempler fra områder som per i dag *oppleves* som ressursmessig utfordrende for å illustrere rekkevidden av fagdepartementenes finansieringsansvar. Det understrekkes at det ikke har vært en del av oppdraget å vurdere/analyser om, og evt. i hvilken utstrekning, det faktisk er en misforhold mellom oppgaver og ressurser på de ulike fagområdene

I intervjuene ble informantene dels bedt om å vurdere utfordringer av mer prinsipiell karakter ved finansiering over et felleskapittel, og dels erfaringer med det mer løpende arbeidet knyttet til vurdering av forholdet mellom oppgaver og ressurser i embetene.

5.2 Hva påvirker forholdet mellom oppgaver og ressurser?

5.2.1 Nye oppgaver

Nye oppgaver er gjerne resultat av politiske initiativ og lovendringer. Disse skal vurderes i forhold til økonomiske og administrative konsekvenser, og eventuelt følges opp med friske midler. Vedkommende fagdepartement som øker sin oppgaveportefølje hos Fylkesmannen skal da sørge for at det økte utgiftsbehovet hos Fylkesmannen blir dekket fra eget utgiftskapittel og rammeoverført til kap.1510. For å få et best mulig bilde av det økte ressursbehovet som nye oppgaver medfører, ønsker FAD at fagdepartementene finansierer nye oppgaver direkte over eget fagkapittel en periode (1-2 år) før midler tas inn på kap.1510. FAD har på den bakgrunn ved flere anledninger bedt om utsatt rammeoverføring til kap.1510.

Finansiering av større nye oppgaver til embetene opplever alle informantgruppene stort sett å bli fulgt opp på en god måte. Dette er hovedregelen, men det meldes likevel om unntak. Flere embeter nevner at nytt tilsyn etter introduksjonsloven ikke er tilstrekkelig finansiert. Det ble også reist spørsmål om hvorfor finansieringen av

vergemålsoppgavene som ble overført fra kommunene til fylkesmennene i 2013 er finansiert gjennom JDs budsjettkapittel 469 og ikke blitt lagt inn i kap.1510 i samsvar med regelen. Her skal det imidlertid påpekes at dette er gjort i samsvar med FADs ønske om å teste ut at ressursrammen blir korrekt før endelig rammeoverføring til kap.1510.

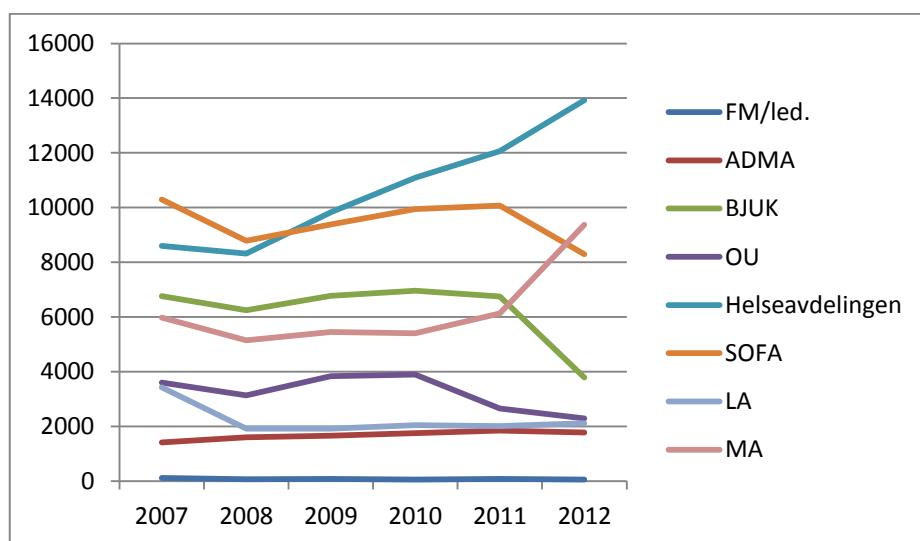
5.2.2 Endring i eksisterende oppgaver

Innføring av 12 ukers saksbehandlingstid for klagesaksbehandling etter plan- og bygningsloven kan brukes som eksempel på *endring i en eksisterende oppgave* som etter embetenes oppfatning vil medføre et økt ressursbehov. KRD som ansvarlig fagdepartement vurderer det imidlertid slik at innføring av tidsfristen ikke endrer forholdet mellom oppgaver og ressurser på feltet. Et annet område, som i henhold til informantene i stor grad har endret karakter uten at det her medført tilførsel av ekstra ressurser, er samfunnssikkerhetsområdet. På dette feltet er ambisjoner og forventninger fra nasjonale myndigheter økt i takt med at hendelser har aktualisert betydningen av disse oppgavene. En særlig problemstilling her er at Fylkesmannens oppgaver ikke er knyttet til ett bestemt sektorområde, men innebærer samordning av oppgaver fra ulike sektormyndigheter for å styrke arbeidet innen forebygging, beredskap og krisehåndtering lokalt og regionalt.

Endringer i eksisterende oppgaver i form av tidsfrister, økte forventninger og skjerpede av krav til hvordan oppgaver skal ivaretas uten at det samtidig følger midler eller prioritiseringsanvisninger oppleves av fylkesmennene også på andre fagområder.

5.2.3 Endring i arbeidsmengde for eksisterende oppgaver

Å skaffe finansiering når arbeidsmengden for en gitt oppgave av ulike grunner øker, synes likevel å være den største utfordringen. Fra embetenes sin side påpekes flere områder som preges av voksende oppdragsmengde og utilstrekkelige ressurser. Særlig synes det å ha blitt et stadig økende misforhold mellom oppgaver og ressurser på helseområdet. Figuren under viser hvordan arbeidsbelastningen, målt i sum antall inngående og utgående dokumenter, har utviklet seg internt i embetet i Buskerud siden 2007. Det skal bemerknes at avdelingsinndelingen varierer mellom embetene. Bildet vil derfor kunne fortone seg annerledes i andre embeter.



Figur 2: Utvikling i saks mengde 2007 – 2012 ved fylkesmannsembete i Buskerud. Kilde: Fylkesmannen i Buskerud

Som det fremgår av figuren har det i løpet av denne perioden vært en markant vekst i antall saker i helseavdelingen i Buskerud. Denne utviklingen skyldes for stor del veksten i såkalte førerkortsaker. Saksmengden på dette feltet har vært sterkt økende i flere år, med en vekst på opp mot 20 prosent årlig i flere embeter. Statistikk viser imidlertid at det er store variasjoner mellom folkene i veksten i disse sakene og betydelige forskjeller i saksbehandlingstid og hvilke utfall sakene får.⁵ Økningen i antall førerkortsaker legger naturlig nok et stadig større beslag på personalressursene ved helseavdelingene ved embetene, men også andre oppgaver på helsefeltet, som for eksempel hendelsesbaserte tilsynssaker, har hatt en betydelig vekst.

Et voksende gap mellom oppgaver og ressurser som følge av at arbeidsmengden for eksisterende oppgave øker gjør seg gjeldende på mange departementsområder. Manglende samsvar mellom tildelte ressurser på et bestemt fagfelt og vekst i saksvolum opplever mange som hovedproblemet med finansieringen av embetene.

5.2.4 Finansiering av samordning og tverrsektorielle satsinger

Et fjerde felt som flere informanter, både fra embetene og fra direktoratsnivå, opplever som ressursmessig utfordrende er forventningene til fylkesmannens samordningsrolle. Fylkesmannen skal representere «*noko meir*» enn en samling sektoretater og dette kommer gjerne til uttrykk i behov for og økte forventninger om at fylkesmannen skal ivareta en aktiv samordningsrolle. Samordningsoppdraget er forankret i fylkesmannsinstruksen og er understreket i policydokumenter de senere år, jf. St.meld. nr.12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid og FADs dokument *Fylkesmannsrollen: Utvikling og utfordring* (2012). Men også samordningsaktiviteter krever ressursinnsats og spørsmålet som kan reises er hvem som skal finansiere de ulike samordningsoppdragene.

I henhold til retningslinjene skal det være avklart hvilket fagdepartement som har finansieringsansvar for de fleste fagområdene i embetenes portefølje, enten dette er oppgaver som følger av sektormyndigheten eller sektorovergripende oppgaver. Det poengteres imidlertid «at for enkelte sider av Fylkesmannens sektorovergripende virksomhet, jamfør blant annet trekk ved samordningsrollen og rollen som bindeledd mellom stat, kommune og innbyggere, kan departementsforankringen være mer uklar». For å sikre at alle sider ved fylkesmannsrollen blir ivaretatt, skal FAD i henhold til retningslinjene ta ansvar for finansieringen i slike tilfeller.

På tross av retningslinjene bestemmelser om dette opplever mange av informantene at finansieringen av slike aktiviteter er mangelfull. Som nevnt oppleves dette å være en løpende utfordring innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap som er et tverrsektorielt arbeidsfelt av natur. På dette feltet er det mange aktører som bestiller og har forventninger til Fylkesmannens rolle, men flere informanter påpeker at det følger lite midler med forventningene. Men også for mer tidsavgrensede tverrsektorielle prosjekter, som flere informanter i de ulike målgruppene ser behov for, oppleves de økonomiske rammene som svært

⁵ Helsedirektoratet har etablert et prosjekt som skal foreta en gjennomgang av førerkortfeltet. Prosjektet skal foreta en gjennomgang av dagens dispensasjonspraksis og fremme forslag til tiltak for å effektivisere og harmonisere saksbehandlingen.

begrensende. En av fylkesmennene uttrykte det slik: «*Det er viktig å være klar over at det stilles betydelige forventninger til FM om å ta en aktiv samordnende rolle. Da må vi også ha anledning til å finansiere slike aktiviteter. Jeg opplever det begrensede handlingsrommet her som en betydelig svakhet ved finansieringsmodellen. Vi skal virke til gagn og beste for våre fylker, men det er vanskelig å leve opp til denne målsettingen og visjonen for vårt arbeid når de økonomiske rammene for helhetlige satsinger er så låst.*

5.2.5 Konsekvenser av stramme ressursrammer

Flertallet av informantene i alle målgrupper gir uttrykk for at dagens rammer på kap.1510 er stramme i forhold det samlede embetsoppdraget for Fylkesmannen. Informantene opplever at forholdet mellom oppgaver og ressurser drøftes stadig hyppigere i kontakten mellom departementene/direktoratene og embetene. Konsekvensene av ressursknapphet kan være at oppgaver ikke blir gjennomført i det hele tatt, eller manglende måloppnåelse i form av at oppgaver ikke blir gjennomført innen de tidsfrister som gjelder, eller med den kvalitet eller hyppighet som er forutsatt.

Trange ressursrammer setter også sitt preg på embetene som arbeidsplass. Flere av informantene i embetene gir uttrykk for de i økende grad opplever slitasje i embetet. De ser en økende tendens til at ansatte søker seg over til andre stillinger eller slutter. Det poengteres at embetene er langt unna å være lønnsledende i statlig sektor og når noen slutter blir resultatet ofte at det må kjøpes inn dyrere arbeidskraft. Enkelte embeter opplever sterkt konkurransen om arbeidskraften og mener at det skjer en sterkt lønnsglidning som den årlige lønns- og priskompensasjonen for kap.1510 ikke kompenserer.

Selv om ressurssituasjonen varierer mellom fagområder kan manglende samsvar mellom oppgaver og ressurser innen visse fagområder føre til uro blant andre fagdepartementer. Informanter fra både departementene og direktoratene innenfor fagområdene landbruk, miljø og opplæring har gjennom intervjuene gitt uttrykk for bekymring for oppgaveløsning på eget felt som følge av at andre fagområder er ressursmessig presset.

5.3 Alternative muligheter for å styrke samsvar mellom oppgaver og ressurser

Hva er så alternative strategier for å bringe samsvar mellom oppgaver og ressurser, og hvordan vurderer informantgruppen realismen ved disse strategiene? Manglende samsvar mellom oppgaver og ressurser kan i prinsippet tenkes løst gjennom fire hovedstrategier

- Tilføre friske midler
- Redusere oppgaver og ambisjonsnivå på eget område
- Overføre ressurser fra andre fagområder i embetet
- Effektivisere oppgaveløsningen i embetene

5.3.1 Tilføring av friske midler

Retningslinjenes presisering av fagdepartementenes finansieringsansvar har konsekvenser for fagdepartementenes ansvar i budsjettprosessen. Dersom et fagdepartement ser behov for å tilføre ekstra midler til Fylkesmannens virksomhet på sitt område, vil dette kunne skje ved at fagdepartementene fremmer et satsingsforslag på eget fagkapittel og deretter rammeoverfører ressurser til

kap.1510. Alternativt kan fagdepartementet også fremme satsingsforslag direkte på kap.1510. Dette innebærer samtidig at det ikke tilligger FAD å fremme satsingsforslag som gjelder andre departementers fagområder hos embetene. Når det gjelder finansiering av sektorovergripende saker og endringer på det fellesadministrative området, er det derimot FADs ansvar å fremme evt. satsingsforslag.

Informantene ser gjennomgående klare begrensinger i mulighetene for å nå fram med forslag om styrking av 1510. «*Når vi får tilbakemeldinger om behov for en styrking i ressurssituasjonen hos Fylkesmannen må vi fremme det som satsingsforslag. Men dette er en vanskelig manøver. FM oppleves som en byråkratisk organisasjon og det vanskelig å oppnå politisk gehør for satsinger her*». Fra fagdepartements hold påpekes det at ressurssituasjonen i embetene gjentatte ganger er tatt opp med politiske ledelse i vedkommende departement, uten at man har nådd opp i departementets budsjettprioriteringer.

De strukturelle utfordringene med å styrke embetene budsjettmessigsom følge av at de finansieres over et felleskapittel, er det mange informanter som har synspunkter på. Selv om ansvarsforhold er tydelig definert, mener mange at ingen har ordentlig politisk eierskap til kap.1510. I og med at kap.1510 finansierer oppgaver som konstitusjonelt og politisk sorterer under andre departement og statsråder, har FAD-ministeren svake politiske incentiver for å prioritere dette budsjettkapitlet i konkurransen med kapitler som finansierer oppgaver som han/hun har det fulle ansvaret for selv. Fagstatsrådene på sin side har heller ikke sterke incentiver for å prioritere embetene. Modellen innebærer at fagministerne må argumentere for penger til et annet fagkapittel enn sitt eget. Det er et vanskelig utgangspunkt. Muligheten for å høste politisk gevinst er langt større ved å sørge for styrking av områder som sorterer direkte under eget fagkapittel. «*Du vinner ikke valget ved å styrke 1510*» og «*Hjem kjemper for 1510 – ingen*» er to illustrerende sitater på hvordan den sentrale budsjettkampen oppleves av mange.

5.3.2 Reduksjon i oppgaver og ambisjonsnivå

Det neste alternativet for å bringe samsvar mellom oppgaver og ressurser er å redusere/omprioritere oppgaver og ambisjoner på eget område. Gitt at det kan være vanskelig nå fram i budsjettprosessen med satsinger som innebærer økte ressurser til embetene er det grunn til å anta at reduksjon i oppgaver i økende grad vil være en aktuell strategi. Både en gjennomgang av FADs tildelingsbrev til embetene og samtalene med informantene viser at en slik prioritering av oppgaver gjør seg gjeldende på flere departementsområder. Denne prioriteringsprosessen håndteres imidlertid ulikt.

På miljøområdet er det etablert praksis at ressursrammer og oppgaver samstemmes i en prosess mellom Direktoratet for Naturforvaltning(DN) og embetene. Etter at foreløpig embetsoppdrag har blitt tilsendt miljøvernavdelingen i november gjennomføres møter mellom miljødirektoratene og embeter hvor de blir enige om en liste over hvilke oppgaver som evt. ikke skal prioriteres å gjennomføres kommende år pga. manglende ressurser. Dette gjøres for det enkelte fylke i og med at oppgaveporteføljen ikke er helt lik mellom embetene. Listen over oppgaver som ikke får prioritert omtales likevel i det endelige embetsoppdraget for å synliggjøre at det oppgaver som ikke blir løst. Prosedyren innebærer at det etableres en felles holdning om hvilke deler av embetsoppdraget som eventuelt ikke blir løst og at det gis aksept for prioriteringene. Det understrekkes at utgangspunktet er at man selvfølgelig ikke ønsker avvik på noe felt, men at ressurssituasjonen noen ganger er

så prekær at prioriteringer blir nødvendig. Fra både embetsledelsens side og fagdirektørene opplever dette som en ryddig holdning fra direktoratet og at man på sentralt hold på denne måten gir legitimitet til prioriteringene.

Også på helseområdet er det en erkjennelse av at ressursene ikke er tilstrekkelig til at oppgavene i embetene blir utført i tråd med HODs forventninger i embetsoppdrag og tildelingsbrev. Dette kommer til uttrykk gjennom FADs tildelingsbrev til fylkesmennene der det heter at «*HOD er innforstått med at fylkesmannsembetene har hatt en betydelig oppgaveøkning på helseområdet de senere år uten at de er tilført mer ressurser*». Videre understrekes det at Fylkesmannen må gjøre prioriteringer innenfor Helse- og omsorgsdepartementets oppgaveportefølje og at lovpålagte oppgaver skal ha førsteprioritet og da særlig saker som omhandler enkeltpersoners rettigheter.

I motsetning til praksis innenfor miljøforvaltningen overlates dermed prioriteringene på helsefeltet til det enkelte fylkesmannsembete. Lokal prioritering gir mulighet til å ta hensyn til spesielle forhold i det enkelte fylke, men samtidig øker dette risikoen for uønskede ulikheter i oppgaveløsningen mellom fylkene. Gjennom intervjuene med embetsledelsen og lederne for helseavdelingene kommer det til uttrykk en viss frustrasjon over at embetene i liten grad får tilbakemeldinger på sine prioriteringer over oppgaver som ikke vil bli utført. Det fører til usikkerhet om prioriteringene som gjøres lokalt er de «riktige» sett fra nasjonalt hold.

Embetsoppdraget fra HOD til fylkesmennene har lenge vært kritisert for å være for detaljert og omfattende. Helsedirektoratet opplyser at det er gjennomført et arbeid, med medvirkning fra embetene, for å tydeliggjøre og effektivisere embetsoppdraget for 2013 og at dette arbeidet vil fortsette. I arbeidet legges det vekt på at resultatløp blir tydeligere formulert (færre «*bidra til*» oppdrag) og på et mer overordnet nivå enn tidligere. HOD og Helsedirektoratet forventer at arbeidet vil gi et mer spisset og samordnet embetsoppdrag som også vil gjøre lokale prioriteringer enklere.

5.3.3 Overføre ressurser fra andre fagområder

Ressursmangel på ett fagområdet i embetet kan i utgangspunktet tenkes å bli rettet opp gjennom en overføring av ressurser fra ett eller flere andre departementsområder hvor ressurssituasjonen vurderes som bedre. Retningslinjene (punkt 7 og 8) avgrenser imidlertid handlingsrommet for å overføre midler fra ett departementsområde i embetene til et annet. Hovedregelen er at det skal være samsvar mellom tilførte ressurser fra det enkelte fagdepartement og ressursbruken i embetene på nasjonalt nivå (endringer i ett embete kan motveies av endringer i ett annet embete), og at eventuelle uønskede vridninger på nasjonalt nivå først skal korrigeres etter to år (to påfølgende årsrapporteringer).

Finansieringsordningen åpner dermed for at det på kort sikt kan forekomme skjeheter i fordelingen mellom fagområder internt i det enkelte embete. I tilfeller der dårlig måloppnåelse konkret skyldes omprioritering av ressurser vekk fra et departementsområde i ett embete kan det imidlertid innebære korrigerende tiltak selv om det ikke har oppstått skjeheter på nasjonalt nivå. Tilnærmingen hviler på at det kan fremskaffes pålitelig informasjon om embetenes ressursbruk på de ulike departements- og resultatområder.

Som nevnt i kapittel 4.2 er det flere informanter på departements/direktoratsnivå som ytrer seg kritiske til dette handlingsrommet. Det påpekes det prinsipielt uheldige i at enkeltembeter kan «*lene seg*» mot de andre embetene og foreta tilpasninger og omfordеле ressurser internt i skyggen av det nasjonale makrotallet.

En overføring av midler fra et fagområde til et annet vil uansett svekke oppgaveutførelsen og grad av måloppnåelse for fagområdet det ble overført midler fra, selv om det bare dreier seg om en midlertidig omdisponering. Det poengteres også at det er uklart hva som vurderes som «uønsket vridning» og hvem som skal definere dette. «*Når inntrer handlingsplikt etter pkt. 7 i retningslinjen?*», spør en av informantene. Selv om det åpnes for at man gå inn å korrigere ressursbruken i enkeltembeter under spesielle tilfeller oppleves ikke denne muligheten som særlig reell.

Den tyngste innvendingen mot retningslinjene som omhandler muligheten for å omdisponere midler mellom avdelinger, bunner i de faktiske erfaringene som er høstet med systemet så langt. Som vi skal komme nærmere tilbake til opplever flere av oppdragsgiverne at ressursrapporteringen hverken har hatt tilstrekkelig kvalitet eller kontinuitet til at tallene så langt kan benyttes som grunnlag for vurdere sammenhengen mellom tildelte ressurser og ressursbruk i embetene. Punktene 7 og 8 i retningslinjene har derfor, etter deres oppfatning, ikke i det hele tatt kommet til anvendelse etter at dagens ressursrapporteringsregime ble innført i 2010.

Gjennom tildelingsbrevet for 2013 har *FAD* presisert fagdepartementenes ansvar for å sørge for at oppgavene på det enkelte fagområde har tilstrekkelig finansiering. For flere departementsområder (ikke bare helse) er det påpekt at ressursmessige utfordringer innenfor et departementsområde må løses gjennom omprioriteringer innenfor dette området, og ikke gå på bekostning av andre områder. Fra *FAD* sin side framheves det også i intervjuet at departementet ved flere anledninger overfor fylkesmennene har presisert embetenes handlingsrom gjennom orienteringer på fylkesmannsmøter, administrasjonssjefsmøter osv.

Intervjuene med *embetene* etterlater et klart inntrykk av at det i svært liten grad forekommer omfordeling av ressurser fra et fagområde til et annet i embetet. Det legges generelt vekt på at det er stor lojalitet til prinsippet om at aktiviteter på en sektor ikke skal finansieres med midler fra andre sektorer. «*Vi har den historiske fordelingen som utgangspunkt pluss at vi må gjøre vurderinger mht. nye eller endrede oppgaver samt fordele den administrative kostnadsdekningen på hver enkelt fagavdeling. Da er rammene gitt og vi omfordeler ikke midler mellom avdelingene etter dette.*

Det varierer mellom embetene om de praktiserer en sentralstyrt budsjettfordelingsmodell eller en modell der avdelingsbudsjettene (etter at de er avklart og det er gjort fratrekk for felleskostnader) delegeres fullt og helt til avdelingslederne. Forskjellene på disse to modellene kan gå på flere forhold, bl.a. om lønnsmidler fordeles sentralt eller avdelingsvis, om administrative støttefunksjoner er samlet i en felles administrasjonsavdeling eller plassert i avdelingene, og om eventuelt mindreforbruk eller merforbruk på avdelingsbudsjettene overføres til påfølgende års avdelingsbudsjett eller ikke. I embeter som praktiserer rammeoverføring til avdelingene blir det framhevet at en praksis som innebærer omfordeling mellom fagavdelinger ville fjerne fagavdelingenes incentiver til å «saldere» godt med egne ressurser.

Selv om hovedbildet er at embetene i liten grad flytter på ressurser mellom avdelingene er det unntak til hovedregelen. Det kan dreie seg om enkeltstående dognader hvor det benyttes ressurser fra flere avdelinger for å ta unna saks mengden på et bestemt felt, f.eks. eksplosjonen i de såkalte førekortsakene. Det kan også dreie seg om bestemte satsinger som embeter ser behov for og som forutsetter

bidrag fra flere av avdelingene selv om satsingen primært berører et av fagområdene. Et eksempel på dette er den tverrsektorielle satsingen ”Vårres Unga – Vårres Framtid” i Nordland som har blitt til ved et rammekutt på alle avdelinger. Satsingen gjelder barn og unges situasjon i Nordland og skal bidra til å sikre bedre etterlevelse av FNs barnekonvensjon i kommunene. Selv om det dreide seg om små bidrag fra den enkelte avdeling var det ikke opplagt at eksempelvis landbruksavdelingen og miljøavdelingen skulle være med å finansiere satsingen. Samtidig blir det fra informantene i Nordland fremholdt som et viktig prinsipp at det er mulig å finne handlingsrom for slike prosjekter, og at alle avdelinger blir utfordret til å ta initiativ til tverrsektorielle prosjekter som vil tjene oppgaveløsningen.

Ofte vil handlingsrommet til å kunne benytte ressurser på tvers av avdelinger oppstå ved vakanser eller avgang. Flere informanter fra embetene peker på at disse pottene brukes på ulikt vis og ofte i en annen avdeling enn der den ledige stillingen oppstod. Samtidig poengteres det at embetet uansett må være balansert i oppgaveløsningen og muligheten til å bruke midler alternativt hele tiden må vurderes i forhold til oppdragene. Oppgavene blir ikke borte selv om en medarbeider slutter eller har permisjon.

På bakgrunn av intervjuene med embetene er hovedbildet preget av stor grad av lojalitet til prinsippet om at oppgaver og eventuelle ressursmessige utfordringer på en sektor ikke skal finansiere med midler fra andre sektorer. Spørsmålet kan kanskje stilles om fylkesmennene er for forsiktige til å utnytte det handlingsrommet som retningslinjen faktisk gir.

5.3.4 Effektivisering av oppgaveløsningen i embetene

Den siste strategien for å sikre et bedre samsvar mellom oppgaver og tilgjengelige ressurser er å se på effektiviseringsmuligheter for hvordan oppgavene løses. Embetene nyter relativt stor grad av frihet i hvordan de organiserer virksomheten og det er en forventning om at embetene utnytter denne friheten. FAD stiller årlig krav om at embetene utforsker mulighetene for å fornye og effektivisere oppgaveløsningen. Vellykkede tiltak skal dokumenteres, videreførmidles og bidra til læring både internt mellom avdelingene i embetet og mellom embetene.

Flere av embetene har gjennomført effektiviseringstiltak og smartere måter å jobbe på som i neste omgang har frigjort ressurser. Holdningen som kommer til uttrykk i ett av embetene i undersøkelsen er at 1510-rammen ikke skal kritiseres før man med 100 prosent sikkerhet vet at alle steiner er snudd i egen organisasjon. «*Mye av midlene over 1510 går til fellesoppgaver og administrativ kostnadsdekning. Men dersom embetene er ineffektive i driften og viser liten vilje til omstilling, gir ikke det incentiver for fagdepartementene å styrke sin andel av 1510 rammen*». Fra enkelte fagdepartementer blir det nettopp poengert at det er en sammenheng mellom embetenes vilje og evne til å effektivisere driften og departementets holdning til kap.1510.

Embetenes muligheter for å effektivisering skjer imidlertid ikke uavhengig av de rammer og signaler oppdragsgiverne gir. Selv om den organisatoriske friheten i utgangspunktet er relativt stor kan ulike styringskulturer og tradisjoner og ikke minst spesifikke krav til hvordan oppgaveløsningen gjennomføres begrense

mulighetene for ressursoptimalisering. Gjennom intervjuene med embetsledelsen poengterte flere at det er uutnyttede potensialer for effektivisering, men at det fordrer at man tenker og utnytter ressurser på tvers av sektorer og får aksept for det fra fagdepartementene.

En mulighet som påpekes både fra informanter i departementene/direktoratene og fra embetene er økt bruk av såkalt oppgavedifferensiering. Det innebærer at ett eller noen embeter utfører oppgaver på vegne av alle embetene. Både behov for faglig spesialisering og effektivisering av marginale ressursområder kan begrunne slike løsninger på bestemte felt. En slik utvikling må imidlertid drøftes og vurderes opp mot hensynet til at Fylkesmannen skal være et statlig generalistorgan der oppgaveløsningen er tuftet på nærhet og kjennskap til kommunene, jf. drøfting av dette i dokumentet som drøfter rollene til fylkesmannen.⁶ Det skal også påpekes at en utvikling i retning av mange embeter får slike «særoppdrag» vil utfordre noe av grunnlaget for å ha et felleskapittel som 1510. Samtidig vil ikke økt innslag av oppgavedifferensiering endre hovedregelen i finansieringsordningen om at ansvarlig fagdepartement skal finansiere oppgavene innen sitt fagområde.

5.4 Oppsummering - forholdet oppgaver og ressurser

Fagdepartementenes finansieringsansvar omfatter i tillegg til lønn til fagmedarbeidere også en forholdsmessig andel av kostnader til kontor og støttefunksjoner. Ansvaret for å sørge for tilstrekkelig finansiering gjelder når nye oppgaver legges til embetene, når det skjer endringer i eksisterende oppgaver og når endringer i underliggende behov gjør at arbeidsmengden øker.

Inntrykket som formidles av informantene er at nye oppgaver stort sett får tilstrekkelig finansiering. Endringer i eksisterende oppgaver, f. eks. innføring av nye saksbehandlingsfrister, og ikke minst økning i arbeidsmengde for en bestemt oppgave synes å være mer problematisk. Dynamikk og vekst i oppgavene oppleves i liten grad å møtes med tilpasninger inntektene.

Informantene fra embetene opplever at det er et misforhold mellom de forventninger som stilles til fylkesmennene om å ivareta samordning og ta initiativ til tverrsektoruelle satsinger, og de ressurser og virkemidler fylkesmennene faktisk har til rådighet for å imøtekommе slike forventninger. Selv om retningslinjene inneholder bestemmelser om fordelingen av finansieringsansvaret for samordningsoppgavene opplever fylkesmennene at dette fungerer dårlig i praksis.

⁶ Fylkesmannsrollen – utvikling og utfordring. FAD 2012.

5.5 Erfaringer med ressursrapporteringen

5.5.1 Rapportering – på hva og hvordan?

Ressursrapporteringen er et sentralt element i finansieringsordningen for Fylkesmannen. For at prinsippet om at det «enkelte fagdepartement disponerer sin andel av ressurser på kap.1510» skal kunne etterleves må det innebære en mulighet for departementene å vurdere den faktiske ressursbruken på sine fagområder i embetene. FAD har på sin side ansvaret for å innhente oversikt over samsvar mellom oppgaver og ressurser på kap.1510 totalt sett. For at FAD og fagdepartementene skal kunne ha oversikt over ressursbruken betinger det et velfungerende ressursrapporteringssystem. Det er en del av FAD sitt administrative ansvar å sørge for et system for ressursbruksrapportering som gir data av god kvalitet og som har lave administrative kostnader. Utformingen av et nytt rapporteringssystem for ressursbruk reiste flere problemstillinger.

Et første spørsmål var hva som skulle være måleenheten; rapportering på tidsbruk (årsverksinnsats) eller i kroner? Da arbeidet med systematisk ressursrapportering til FAD startet i 2008 ble rapporteringen basert på tidsbruk (årsverksinnsats). For ressursrapporteringen for 2010 ble imidlertid dette endret til rapportering i kroner. Argumenter for dette var at tildelingen til embetene faktisk skjer i kroner, ikke i årsverk, og at årsverk ga et upresist bilde av avdelingenes faktiske ressursbruk i og med at et årsverk forteller lite om variasjoner i lønnsnivå. Fordelingen som ble rapportert inn i årsrapporten for 2010 skulle benyttes som et 0-punkt for senere års fordeling mellom departementsområdene og at sammenligninger og eventuelle justeringer skulle ha 2010 rapporteringen som utgangspunkt.

Et annet spørsmål var hvor detaljert rapporteringen skulle legges opp. I praksis handlet dette om på hvilket nivå i embetsoppdraget rapporteringen skulle knyttes. Embetsoppdraget gir en utdyping og konkretisering av alle oppgavene som skal løses, strukturert etter resultatområder. Resultatområdene er oppgitt på to nivåer. Under hvert resultatområde beskrives oppdraget nærmere. Etter dialog mellom FAD og DFU-departementene ble det besluttet at rapporteringen skulle knyttes til resultatområdene nivå 1, dvs. på 59 resultatområder (i 2010).

Et tredje spørsmål dreide seg om hvordan og hvor ofte registreringen skulle foregå? Her kunne det tenkes løsninger enten basert på at den enkelte medarbeider registrerte sin ressursbruk, enten daglig, ukentlig eller sjeldnere, eller at avdelingslederne registrerte ressursbruken på bakgrunn av en vurdering av hvordan arbeidet til den enkelte ansatte fordeler seg resultatområdene. Sistnevnte løsning ble vurdert som mest hensiktsmessig både for å unngå et rapporteringssystem som i sum ville medføre store administrative kostnader, samtidig som det ble antatt at ressursrapporteringen på denne måten ville få tilfredsstillende kvalitet.

5.5.2 Retningslinjer for ressursbruksrapportering

I samarbeid med fylkesmennenes fagutvalg for økonomi har FAD utarbeidet egne retningslinjer for ressursrapporteringen. Disse trekker opp i nærmere detalj føringer for kontering og teknisk løsning for embetenes ressursrapportering på resultatområder. Utgangspunktet er at alle utgifter og refusjoner/inntekter skal rapporteres på resultatområde. Når det gjelder lønnsutgiftene fordeles disse på de ulike resultatområder i regnskapet ut ifra hvordan lønnskonteringen, med kap./post

og prosentvis fordeling på resultatområder, er lagt inn i lønnssystemet (SAP) på den enkelte ansatte.

Kjøp av varer og tjenester på 1510 skal i utgangspunktet posteres på resultatområde 950 fellesutgifter. Men dersom driftsutgiften kun gjelder ett eller et begrenset antall særskilte faglige områder, for eksempel kursutgifter, reiseutgifter, servering, kopiering, honorar og særskilt teknisk utstyr i forbindelse med utføring av fagoppgave, så skal utgiften føres på et faglig resultatområde.

Rapportering av ressurser skal gjøres på felles standard resultatområder for fylkesmannsembetene. Resultatområdene avstemmes hvert år opp mot embetsoppdragene. Det antas at riktig konert lønn og andre driftsutgifter vil gi et tilfredstillende bilde av ressursallokeringen i embetet.

		DFU-dep	Resomr, serie	Kapittel
0	MD	Miljøverndep.	010-199	14* og 1510
2	LMD	Landbruks- og matdep.	210-299	11* og 1510
3	KD	Kunnskapsdep.	310-399	02* og 1510
4	BLD	Barne- og likestillingsdep.	410-499	08* og 1510
5	JD	Justis- og politidep.	510-599	04* og 1510
6	KRD	Kommunal- og regionaldep.	611-699	05* og 1510
7	AD	Arbeidsdep.	710-799	06* og 1510
8	HOD	Helse- og omsorgsdep.	810-899	07* og 1510
9		Andre	910-999	Kun 1510

Tabell 5: Resultatområder det ressursrapporterer på i embetene. Kilde: FM i Sør-Trøndelag

Fylkesmannen rapporterer samlet om embetets oppgaveløsning og måloppnåelse i årsrapporten. Bruk av ressurser på de ulike resultatområder skal også fremgå av denne. I årsrapportens kapittel 1.2 summeres ressursbruk knyttet til de åtte største fagdepartementene, samt en felleskategori ”andre”, jf. tabell over. Embetene skal kommentere dersom det er vesentlige avvik mellom bevilgninger og regnskap/tall for de oppsummerte resultatområdene for de åtte fagdepartementene. Mindreforbruk, og eventuelt merforbruk, skal med andre ord forklares. Dersom det er foretatt omprioriteringer mellom de ulike fagdepartementenes ressursonråder, skal dette kommenteres særskilt.

For at tallene som kommer frem på hvert fagdepartement i årsrapporten skal stemme og være sammenlignbare mellom embeter og over tid er det fra FAD sin side lagt stor vekt på at embetene følger retningslinjene for ressursrapporteringen og har gode rutiner for kvalitetssikring av tallene. Tabell 6 viser embetenes ressursrapportering for 2012 med fordeling av ressurser i tusen kroner og prosentvis fordeling på kap. 1510 og på fagkapitlene.

Departement	Kr kap. 1510	% kap. 1510	Kr fagkap	% Fagkap
MD	175 489	13	74 208	24,4
LMD	177 707	13,1	329	0,1
KD	111 412	8,2	102 115	33,6
BLD	57 013	4,2	1 104	0,4
JD	55 016	4,1	16 565	5,4
KRD	68 538	5,1	1 057	0,3
AD	19 645	1,5	21 459	7,1
HOD	180 177	13,3	87 408	28,7
FAD	227 148	16,8	0	0,0
Andre	36 150	2,7	0	0,0
Øvrig	244 098	18	0	0,0
SUM	1 352 393	100,0	304 245	100,0

Tabell 6: Rapportert ressursbruk 2012. Kap. 1510 og fagkap. Kilde: FAD 2013 Notat til DFU om status for ressursrapporteringen 2012

FAD-posten består av lønn til FM, ass. FM og administrasjonsavdelingene (arkiv, personal, økonomi og IKT). Posten «Andre» består av Samferdselsdepartementet, Kulturdepartementet og Utenriksdepartementet. Posten «Øvrig» består av husleie, IKT, reiseutgifter, kontorvedlikehold m.m. Alle departementene har en andel både i FAD-posten og i posten «øvrig», da utgifter til administrative tjenester (administrativ kostnadsdekning) vil inngå i disse postene.

5.5.3 Erfaringer med rapporteringssystemet for ressursbruk

Hvordan oppleves så ressursrapporteringen? Gir rapporteringen tall som aktørene stoler på? Hva er eventuelt de sentrale utfordringene med ressursrapporteringen sett fra de ulike aktørene sin side?

Synspunkter fra departementene og direktoratene

I intervjuene med fagdepartementene/direktoratene rettes det kritiske merknader til flere aspekter ved ressursrapporteringen.

Det første ankepunktet går på at sammenligninger fra år til annet har blitt vanskelig. Overgangen fra årsverksrapportering til rapportering på kroner i 2010 innebar at muligheten med å sammenligne ressursbruk med tidligere års rapporteringer ble brutt. Men flere av informantene poengterer at sammenligninger i årene etter 2010 heller ikke har latt seg gjennomføre. Det skyldes mange feilkilder, og ulike rutiner og praksis for kontering på resultatområdene mellom embetene. 2010 ble på

mange måter et prøveår hvor flere elementer i systemet ikke var på plass⁷, men også for rapporteringen for 2011 ble det avdekket feil og mangler i tallene som ble rapportert inn. Embetene ble derfor pålagt av FAD å gjennomføre en kvalitetssikring av 2011 tallene. Dette opplever flere av informantene i denne målgruppen som lite tillitsvekkende. En informant sier det slik: «*Kan vi stole på tallene? Embetene har ikke fått til dette på en ordentlig måte og det har vært umulig å analysere ressursbruk med utgangspunkt i de tallene som har vært aktuelle. Regnskapstallene for 2010 var ubrukelige, mens regnskapstallene for 2011 ble revidert i august 2012. Er det først når vi kan se 2012 tallene i sammenheng med 2013 tallene (dvs. i 2014) at vi kan si noe om hvordan dette slår ut på samlet nasjonalt nivå?*»

Den andre hovedinnvendingen er at ressursrapportering i kroner gir et lite transparent og pedagogisk system. Informantene i denne gruppen opplever at rapportering i kroner kan være vanskelig å følge selv om rapporteringen skulle være uten feilkilder. Det påpekes at det er vanskelig å finne ut av hvor mye ressurser som har gått til hva (hva er ressurser som blir i avdelingen og hva går ut i form av tjenestekjøp?) og hvorfor det er så store forskjeller i ressursbruk på samme resultatområde mellom embeter. Utdanningsdirektoratet viser eksempelvis til at for tilsynet med grunnopplæringen (resultatområde 31.1) i 2012 varierer ressursbruken i prosent av totale regnskapsførte utgifter fra 11% til 38%. Kan denne variasjonen utlukkende forklares med regionale forhold og tilpasninger eller skyldes det andre forhold? Flere av informantene opplever at det har blitt vanskeligere å følge opp embetene mht. ressurssituasjonen med nåværende ressursrapporteringssystem: «*Vi aner ikke hva som skal være riktig ressursnivå for den enkelte avdeling i embetene og heller ikke hva den enkelte fylkesmann legger inn i budsjettet nå.*»

Som en konsekvens av innvendingene over tar flere av informantene til orde for å gjeninnføre ressursrapportering på ukeverk/årsverk. Etter disses oppfatning gir det et system som er lettere å følge og som gir en bedre pekepinn på hvordan den faktiske ressursinnsatsen i avdelingene utvikler seg. Det poengteres også at det er «hoder» som gjør jobben og at et rapporteringssystem basert på årsverksressurser ville gjøre det enklere å vurdere sammenhengen mellom ressursinnsats og måloppnåelse. Det opplyses fra både landbruk og miljøsiden at de har praktisert en egen «skyggerapportering» på utvikling i årsverksressurser for disse fagavdelingene i embetene. Et alternativ, som enkelte informanter tar til orde for, kan være at det ble innført et system basert på rapportering på både årsverk og kroner.

Gjennom intervjuene understrekker både FAD og embetene at det er grunnleggende for ordningens legitimitet at fagdepartementene har tillit til embetenes ressursdisponering slik denne fremkommer av oppsummerte tall i årsrapportens kapittel 1.2. FAD fremholder at departementet i nært samarbeid med fagutvalget for økonomi har viet stor oppmerksomhet om å avdekke feilkilder og vesentlige forskjeller i kontringer på tvers av embeter og resultatområder. Det er gjennomført årlege justeringer av retningslinjene for å sikre en mer enhetlig praksis. FAD viser også til at arbeid med ressursrapporteringssystemet og kvalitetssikring har vært et viktig tema i styringsdialogen med embetene de siste par år. For 2012 fikk fylkesmennene et generelt oppfølgingspunkt i lederkontraktene vedrørende

⁷ I ressursrapporteringen for 2010 tok ikke systemet høyde for refusjoner for permisjoner/sykepenger

ressursrapportering. Her presiseres det at embetsledelsen skal ha vurdert og godkjent ressursrapporteringen som fremkommer i årsrapporten.

FAD ved fagutvalget for økonomi mener at presisjonsnivået i ressursrapporteringen har stadig økt og at tallene som rapporteres nå har tilfredsstillende kvalitet for å imøtekjemme krav i finansieringsordningene. FAD poengterer likevel at ressursrapporteringen neppe noen gang vil gi et helt nøyaktig og korrekt tall på forbruk på det enkelte departementsområde. Både det faktum at det er et høyt antall resultatområder det kan føres på samtidig som at ikke alle oppgaver er av en slik karakter at det er opplagt på hvilket resultatområde ressursbruken skal føres, vil gi opphav til variasjoner⁸. FAD mener det uansett vil være et innslag av skjønn og at tallene som rapporteres må tolkes i lys av det. Samtidig vektlegger FAD betydningen av at embetene forklarer sin praksis, og at eventuelle avvik og endringer fra foregående år kommenteres i tilknytning til ressursrapporteringen i årsrapporten.

Synspunkter fra embetene

Også informantene fra embetsledelsen framhever at det er lagt ned betydelig innsats for å få etablert gode rutiner og løsninger for ressursrapporteringen i embetene. Det påpekes at det er gjennomført egne samlinger/opplæringstiltak for ledere og ansatte som er involvert i attestasjon og godkjenning av utgifter for å øke bevisstheten om riktig føring av ressursbruk på de ulike resultatområdene. Det vektlegges også at det er lagt opp faste rutiner for å kvalitetssikre de innrapporterte tallene og evt. vurdere behov for å korrigere fordelingen på resultatområder. Informantene fra embetsledelsen påpeker samtidig at de er kjent med at det er noe ulik praksis for hvordan det arbeides med ressursrapporteringen mellom embetene, bla med hensyn til hvor ofte det foretas kvalitetssikring av tallene. Informantene i denne gruppen ser at det nok ligger forbedringspotensialer i å få dette systemet til å fungere mer likt mellom embetene.

Både FAD og embetsledelsen legger vekt på at alle parter er tjent med et ressursrapporteringssystem som er brukervennlig, transparent og som ikke minst, gir fagdepartementene trygghet for bruken av departementenes midler over 1510. Samtidig advares det mot at et enøyd og nitid fokus mot regnskapsførte kroner skal gå på bekostning av et bredere fokus på mål- og resultatoppnåelse. Som en informant uttrykte det: «*Når du først begynner å telle på kroner blir du fort veldig opptatt av det*». FAD har rutine for å gi en årlig orientering til DFU-departementene om hovedtall i ressursrapporteringen for foregående år. I notatet om ressursrapporteringen for både 2011 og 2012 har departementet poengert at det er graden av dokumentert måloppnåelse i årsrapporteringen som er styrende for arbeidet i embetene. Videre framheves det med henvisning til reglement for økonomistyring i staten (§ 1c) at: «Ressursrapporteringen er ment å være et hjelpeverktøy for å oppnå effektiv ressursbruk, og et supplement til embetenes rapportering om måloppnåelse i årsrapporten».

Dette perspektivet løftes også frem av fylkesmennene, men da sett fra embetenes side: «*Fagdepartementene er veldig fokuserte på om penger ble flyttet fra deres område til et annet. Du kan av og til få inntrykk av at de er mer opptatt av hvor*

⁸ FAD opplyser at arbeidet med kvalitetssikring av tallene viser at variasjoner i kontering i all hovedsak synes å forekomme mellom resultatområder innen det enkelte departements ansvar, og har dermed få konsekvenser for ressursfordelingen mellom departementsområder.

ressursene brukes enn på hvordan oppgavene blir utført. Det mener vi blir feil tilnærming. Vi mener at alle oppgaver legges til den enkelte Fylkesmannsembete og at vi har et felles ansvar for alle oppgaver og for hele embetets oppgaveutførelse. Vi må se oppgaveløsningen i et helhetsperspektiv..» Fra informantene i embetene etterlyses det en sterkere bevissthet fra fagdepartementene om den samlede forventning til embetene. Det påpekes at den beste oppgaveløsningen ofte oppstår når man ser utfordringer og oppgaver på ulike sektorer i sammenheng. Dette er et perspektiv som ikke bare embetsledelsen gir uttrykk for, men også mange av fagdirektørene.

Informantene fra embetsledelsen mener videre at det er en vesentlig svakhet ved ressursrapporteringssystemet at det i liten grad fanger og synliggjør kostnadene ved samordning. Kostnader knyttet til kommunerettet samordning synliggjøres i ressursrapporteringen til KRD, men som flere påpeker omfatter samordningstiltak/oppgaver i stor utstrekning også andre fagavdelinger. Det at samordning er usynlig i ressursrapporteringen fra øvrige fagavdelinger innebærer, etter disse informantenes oppfatning, at det oppgis et lavere tall på dette enn det som faktisk brukes av ressurser. At samordning/deltagelse i tverrsektorielle satsinger ikke inngår som eget resultatområde under fagdepartementene kan også hindre fagavdelinger i å delta i tverrsektorielle tiltak som berører egen sektor fordi det blir vanskelig å synliggjøre ressursbruken. Ett konkret eksempel på en slik oppgave som ble nevnt under intervjuene er barn og unges interesser i plansaker. Det er et felt som oppvekstavdelingen i embetene har betydelig kompetanse på, men hvor selve oppdraget kommer fra MD og KRD og ressursrapporteres der. Konsekvensen av at oppvekstavdelingen ikke har deltagelse i slike tverrsektorielle satsinger som eget rapporteringspunkt kan bli at de ressursmessig sliter med å prioritere dette

5.6 Oppsummering - ressursrapportering

Vurderingen av ressursrapporteringen kan sammenfattes i følgende punkter:

- Ressursrapporteringen er den eneste muligheten departementene og direktoratene har til å følge pengene på sine sektorområder. Det er derfor svært viktig at kvaliteten på regnskapsføringen er høy og at embetene gjør dette mest mulig likt. I følge informantene i departementene og direktoratene er det fortsatt en vei å gå her. Særlig varierende kvalitet på tallene mellom embeter og mange feilkilder i rapporteringen fremstår som utfordringer. Men det kommer også opp innvendinger om at systemet er lite transparent og vanskelig tilgjengelig.
- Det oppleves som en særlig utfordring at ressursrapporteringen siden innføringen av ordningen ikke har hatt tilstrekkelig kvalitet til å gi grunnlag for å gå inn å korrigere eventuelle skjevheter i ressursbruken i og mellom embeter.
- Flere fagdepartementer med tilhørende direktorater ønsker overgang til ressursrapportering basert på årsverk. FAD og embetene ønsker ikke dette, men fortsatt arbeid for å forbedre dagens ressursrapportering.
- Fra embetenes sin side oppleves ressursrapporteringen på fagdepartementenes resultatområder i liten grad å fange opp ressursbruk knyttet til samordning og tverrsektorielle satsinger.

5.7 Praksis og erfaringer med eksterne finansieringer

5.7.1 Omfang og utvikling

I henhold til retningslinjene skal de faste oppgavene finansieres over kap. 1510, men i en del tilfeller er det hensiktsmessig at tidsavgrensede satsinger på et felt finansieres fra fagdepartementenes egne fagkapitler. Det kan dreie seg om tidsavgrensede prosjekter, handlingsplaner mv., eller det blir gjort som en foreløpig styrking av et bestemt fagområde. Dersom aktiviteter og oppgaver som finansieres på denne måten har varighet utover fire år er hovedregelen at midlene skal rammeoverføres til kap. 1510. For øvrig skal oppdragsgiver også for eksterne midler finansiere sin forholdsviske andel av administrative kostnader i tråd med prinsippet for oppdragsgivernes finansieringsansvar på kap. 1510.

Slik tilleggsfinansiering blir ført på kap. 4510 Fylkesmannsembetene, post 01 *Inntekter ved oppdrag*. Som det fremgår av regnskapstallene som er rapportert i FADs årlige budsjettproposisjoner sank omfanget av eksterne midler i årene 2009 til 2011, mens tallet gikk opp igjen i de rapporterte tallene for 2012.

Regnskap år:	2008	2009	2010	2011	2012
Sum kap. 4510 (i 1 000 kr):	322 441	366 493	278 264	257 351	304 245

Tabell 7: Rapporterte midler på kap. 4510. Kilde: FAD Prp. 1 S for årene 2008 – 2012, og FM-nett: <http://arapp.fylkesmannen.no/Samanstilling.aspx>

Reduksjonen i midler direkte over fagdepartementenes budsjettkapitler omfatter aktiviteter som gjerne har vært startet opp som prosjekter, men som har blitt videreførte og dermed fått karakter av å være faste oppgaver. Overføringen av midler til 1510 for slike aktiviteter er i tråd med finansieringsordningen og kan dermed ses somlojal oppfølging av retningslinjene fra de aktuelle fagdepartementenes side. Noen eksempler på større rammeoverføringer de siste årene er gitt under:

Departement	År	Aktivitet/oppgave	Fra kap.	Sum
Kunnskaps-departementet	2011	Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen	Kap. 226	21,6 mill.
		Spesialundervisning og tilpasset opplæring	Kap.230	10,2 mill.
	2012	Forvaltnings- og utviklingsoppgaver på barnehageområdet	Kap.231	15 mill.
Helse- og omsorgsdepartementet	2011	Omsorgstjenester - Omsorgsplan 2015 Tilskudd til rådgivere mv. på området psykisk helse	Kap. 761 Kap. 764	12,8 mill. 12,4 mill.
	2013	HOD har gjort en gjennomgang av oppgaver hos Fylkesmannen som i dag er finansiert over ulike kapitler på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Gjennomgangen viste at flere av disse oppgavene var å anse som faste.	Kapitlene 718, 761, 762 og 763	44,24 mill.

Tabell 8: Rammeoverføringer fra fagkapitler til kap.1510. Kilde: FAD Prp. 1 S for årene 2008 - 2012

Noen departementer har likevel fortsatt en betydelig finansiering av oppgaver hos Fylkesmannen over eget fagkapittel, jf. tabell 6. Det gjelder i første rekke KD, MD (særlig på DNs ansvarsfelt, i mindre grad på KLIF sitt område) og HOD. AD bevilger en større andel av sine midler til Fylkesmannen over eget fagkapittel enn over kap.1510.

5.7.2 Synspunkter og erfaringer

Hvordan opplever så aktørene denne eksternfinansieringen? Er den avgrenset til tidsbegrensede og konkrete prosjekter og dermed innenfor rammene som retningslinjene angir? Eller benyttes det også til oppgaver som kan betraktes som permanente? Hva er eventuelle fordeler og ulemper ved denne finansieringsformen sett fra informantenes ulike ståsteder?

Synspunkter fra departementene og direktoratene

Informantene fra departementene og direktoratene inntar litt ulike posisjoner til bruken av ekstern finansiering, og i stor utstrekning er holdningene basert på egen sektors praksis. Informanter fra fagdepartementene/direktoratene som i størst grad kanaliserer midler på denne måten peker det på at størstedelen av oppgavene som finansieres gjennom eksterne midler er av midlertidig karakter. Det kan dreie seg om tidsbegrensede handlingsplaner eller prosjekter/tiltak som gjelder enkeltfylker.

På miljøfeltet er utarbeidelse av forvaltningsplaner for verneområder et eksempel på en slik tidsavgrenset oppgaver. Videre poengteres det av disse informantene at denne finansieringsformen i mange tilfeller er nødvendig for å få et løft for eget felt. Som omtalt tidligere oppleves det som vanskeligere å nå fram med et satsningsforslag på kap. 1510 enn å få finansiert løft/konkrete prosjekter over eget fagkapittel. «*Dette er et politisk system og vi må bruke det apparatet og de virkemidler vi har*» sier en informant, og poengterer videre at det ofte er slik at en satsing som utløser midler gjerne kommer over eget fagkapittel og at disse midlene senere blir innlemmet i 1510. Det understrekkes videre at fagdepartementene/direktoratene er avhengige av å ha tilgjengelig egne midler som kan benyttes overfor utvalgte embeter til utviklingsrettede tiltak innenfor sektoren. Dersom alt var lagt inn i 1510 ville muligheten for å benytte embetene som utviklingsaktører være mer begrenset.

Ingen av momentene over er i strid med finansieringsordningen. Stridsspørsmålet gjelder imidlertid bruk av eksterne midler til å finansiere oppgaver som ikke kan sies å ha midlertidig karakter. Som gjennomgått over har flere departementer - særlig HOD og KD - foretatt en vurdering av sin oppgaveportefølje hos embetene og rammeoverført midler som blir vurdert som faste. Også i miljøforvaltningen er det til vurdering å overføre fagmidler til kap. 1510 for oppgaver som kan anses som faste, f.eks. oppgavene knyttet til vanndirektivet. Dette har også blitt vurdert tidligere, men ikke blitt gjennomført fordi man har opplevd usikkerhet om midlene vil bli benyttet til formålet i alle embeter og at man mener at ressursrapporteringssystemet gir for dårlig mulighet for å følge bruken av midlene. Fra disse informantenes side blir det poengert at det grunnleggende problemet er at kap. 1510 er mangelfullt finansiert, særlig på noen fagområder, i forhold til oppgavene: «*Så lenge det samlet sett er en mismatch mellom oppgaver og ressurser på 1510 er det lite fristende å legge over midler som kan forsvinne i det store sluket*».

Informanter fra departementene og direktoratene som har overført det aller meste av sine midler til kap. 1510 retter kritikk mot at noen holder igjen på sine midler. Det poengteres at dersom finansieringsordningen skal fungere etter intensjonene må alle aktørene forholde seg likt til ordningen. En praksis der enkelte beskytter sine midler sterkere enn andre vil bidra til å undergrave hele ordningen.

Synspunkter fra embetene

Ledelsen i embetene peker på en rekke utfordringer, særlig av styringsmessig karakter, som de opplever at de eksterne midlene skaper. Dette er i stor utstrekning prinsipielle innvendinger til bruken av eksterne midler som sådan, også innenfor den fireårsregelen. Flere legger vekt på at det kan bli vanskelig å holde orden i eget hus med mange og uensartede finansieringskilder. I de fleste tilfeller er det de fast ansatte som gjennomfører/følger opp prosjektene, og i en sammensatt virksomhet kan grensesnittet mellom hva som finansieres og rapporteres over fagkapitler og hva som finansieres og rapporteres over kap. 1510 i noen tilfeller bli utydelig.

Mange er opptatt av at tilgangen på eksterne midler er svært ujevnt fordelt mellom avdelingene i embetet og at dette i en viss grad fører til ”fattige” og ”rike” avdelinger som igjen går utover samhørighetsfølelsen i embetet. En av fylkesmennene uttrykte det slik: «*Hvis en avdeling til stadighet får tilført eksterne stimulanser kan dette gå utover enhetsfølelsen i embetet. Det er lite greit for ett embete som ønsker å ha en helhetlig og enhetlig tilnærming til oppdragene.*» Det påpekes at enkelte avdelinger har bedre muligheter for å gjøre innkjøp av f.eks. nye

PCer eller foreta reiser enn andre, selv om embetsledelsen forsøker å utjewe dette mellom avdelingene.

Et punkt som mange informanter fra embetene, både embetsledelse og avdelingsdirektører, opplever som problematisk er at midlene kommer med ujevne mellomrom og ofte sent på året. Det gjør det vanskelig å planlegge virksomheten. Og fører gjerne til mange omdisponeringer av mannskapet underveis. En særlig problemstilling er knyttet til at prosjektmidler og andre midler over fagkapitlene (tilleggsbevilgninger) ikke er overførbare, mens på kap.1510 kan det overføres et ev mindreforbruk på inntil 5 prosent. Embetene har dermed litt større fleksibilitet på 1510-midlene enn på midlene på fagkapitlene. Dette leder ofte til en prioritering av å få benyttet prosjektmidlene innen årets utgang. I og med at mange medarbeidere jobber med både faste oppgaver og prosjekter kan det resultere i et mindreforbruk på kap.1510. Flere informanter poengterer at dette er uheldig for den samlede oppgaveløsningen i embetet og bidrar til å gi et feilaktig inntrykk av at ressursrammen på kap.1510 er romsligere enn den er.

Retningslinjene fastsetter at de eksterne fagmidlene skal ha en midlertidig karakter. I varierende utstrekning innebærer det også bruk av midlertidige ansettelses. Flere informanter påpeker at det kan være vanskelig å rekruttere til slike stillinger og at man ofte ikke får inn den kompetansen man gjerne skulle ha hatt. Rekrutteringssituasjonen oppleves generelt som krevende i mange embeter og midlertidige stillinger er ikke noe konkurransefortrinn i kampen om arbeidskraften. Det påpekes også at bruk av midlertidige ansettelses på 1-3 årskontrakter representerer en lite effektiv bruk av offentlige midler. Det medgår både tid og ressurser i utlysninger, ansettelsesprosesser og opplæring for medarbeidere som oppholder seg kort tid i embetet. Ansatte i slike stillinger vil også naturlig nok se seg etter andre stillinger når ansettelsesperioden nærmer seg slutten, evt. slutte ved tilbud om fast stilling et annet sted. En informant uttrykket det slik: «*Du får bare effekt tilsvarende et halvt årsverk for en medarbeider som er tilsatt midlertidig for ett år*».

Flere informanter i embetene er også opptatt av at bruken av midlertidige ansettelses representerer en dårlig arbeidsgiverpolitikk: «*Vi er opptatt av medarbeidernes ve og vel. Vi har hatt folk gående 2-3 år og så skal de ut*». For å beholde kompetente medarbeidere har derfor flere embeter tatt sjansen på å tilby faste stillinger selv om prosjektene og lønnsmidlene har midlertidig karakter. Flere påpeker at dette er en praksis som medfører betydelig risiko. Slike ansettelses har gjerne skjedd når man har opplevd en jevn økning i de eksterne fagmidlene eller når vakanser og sykemeldinger har frigjort lønnsmidler. Når denne situasjonen endres, f.eks. ved at de eksterne fagmidlene forsvinner eller reduseres som følge av politiske budsjettprioriteringer, kan det oppstå en vanskelig økonomisk situasjon ved disse avdelingene.

Embetsledelsens holdninger til de eksterne midlene gjenfinnes i stor grad hos de intervjuede avdelingslederne. Holdningene synes å være at gevinstene for avdelingen isolert sett ikke oppveier ulempene som denne finansieringen representerer for embetet totalt sett. De sier at fagmidlene kan bidra til større aktivitet og bedre resultatoppnåelse i avdelingen, og gi et større ressursmessig handlingsrom for avdelingsledelsen. Samtidig understrekkes det at disse midlene er ustabile (utsatt for budsjettkutt) og at det er en farlig strategi å gjøre seg avhengig av slike midler. Det påpekes at skjerming av eget område ofte er begrunnelsen for å overføre direkte over fagkapitler, men at å legge midler over i kap.1510 i

realiteten representerer en mer langsiktig og bæredyktig strategi for å sikre finansiering av oppgavene.

Som det fremgår av tabell 3 og 6 varierer størrelsen på den eksterne finansieringen betydelig, både mellom departementsområder og hvor mye det enkelte embete mottar. Variasjonen mellom embetene forklares i liten grad på bakgrunn av strukturelle kjennetegn ved fylkene som budsjettfordelingsmodellen for 1510 baseres på (innbyggertall, kommunestruktur etc.).⁹ Enkelte av informantene poengterer at tilgangen på disse midlene i en viss utstrekning bestemmes av hvem som er flinkest «til å gjøre seg lekre» overfor de aktuelle fagdepartementene. Dette fungerer nærmest som en konkurranse mellom embetene der embeter med særskilt kompetanse og et godt begrunnet utviklingsprosjekt på et felt kan få utløst ressurser. På mange måter kan dette være bra, men samtidig er det erkjennelse blant informantene at det også kan vri fokus bort fra de faste oppgavene. «*Slike ekstra fagmidler har en tendens til å belaste den faste bemanningen og de faste gjøremålene.*

Et tema som også nevnes av avdelingssjefene er at mens de faste driftsmidlene over kap. 1510 lønns- og prisjusteres fra år til år er det ikke noen automatikk i at embetene får del i pris- og lønnsjusteringen for de eksterne midlene. Selv om også disse midlene får årlig pris- og lønnsjustering kan departementene velge å beholde kompensasjonen i departementet. Etter disse informantenes oppfatning, taler det ytterligere for at midlene overføres til kap.1510.

5.8 Oppsummering - ekstern finansiering

I henhold til retningslinjene kan tidsavgrensede satsinger på et felt finansieres fra fagdepartementenes egne fagkapitler (ekstern finansiering). For satsinger og prosjekter med varighet utover fire år er hovedregelen at midlene skal rammeoverføres til kap.1510. Vurderingene av oppfølgingen av retningslinjene for bruk av eksterne midler kan sammenfattes i følgende punkter:

- Tendensen har vært at omfanget av ekstern finansiering har gått ned de senere år, og at midler rammeoverføres til kap. 1510. Flere departementer finansierer likevel en betydelig del av oppgavene hos Fylkesmannen på denne måten.
- Informanter fra fagdepartementene/direktoratene som i størst grad kanaliserer midler på denne måten framhever at eksternfinansiering bidrar til å:
 - utløse midler som på et senere tidspunkt i mange tilfeller blir lagt inn i 1510
 - øker ambisjonsnivået på ulike fagområder
 - gir mulighet for utviklingsrettede tiltak
- Disse informantene medgir også at eksternfinansiering har vært benyttet for å finansiere oppgaver som kan betraktes som faste pga. at det gir større trygghet for hvordan midlene benyttes.
- Informanter fra departementene og direktoratene som ikke benytter ekstern finansiering retter kritikk mot ovennevnte praksis og poengterer at dersom finansieringsordningen skal fungere etter intensjonene må alle aktørene forholde seg likt til ordningen.

⁹I 2012 fikk eksempelvis Troms tildelt 19, 5 mill. i eksterne midler mens Telemark fikk 8,5

- Informantene fra embetsledelsen mener at all finansiering i utgangspunktet bør skje over kap. 1510 og peker på flere utfordringer som den eksterne finansieringen skaper:
 - Det fører til ”fattige” og ”rike” avdelinger og svekket enhetsfølelse i embetene
 - Prosjekter binder opp de faste ressursene
 - Midlene er ustabile og kommer ofte sent på året. Det gir en vanskelig planleggingssituasjon.
 - Vansklig å rekruttere på midlertidige midler – representerer en dårlig arbeidsgiverpolitikk
 - Ineffektiv bruk av ressurser - får lite igjen for midlene
 - Eksternfinansiering, særlig med overføring sent på året, kan medføre mindreforbruk på kap.1510 og gi et feilaktig bilde av budsjettituasjonen i embetene.
- Avdelingslederne i embetene påpeker at fagmidlene kan bidra til større aktivitet og bedre resultatoppnåelse i avdelingen, og gi et større ressursmessig handlingsrom for avdelingsledelsen. Samtidig understrekkes det at disse midlene er ustabile (utsatt for budsjettkutt) og at det er en sårbar strategi å gjøre seg avhengig av slike midler.

5.9 Erfaringer med FADs rolle

I henhold til retningslinjene omfatter FAD sitt ansvar for finansieringsordningen følgende:

- Et direkte finansieringsansvar for fellesadministrative og sektorovergripende saker der ansvaret ikke er forankret i fagdepartementene (punkt 3 i retningslinjene)
- Ansvar for å innhente oversikt over og i samarbeid med fagdepartementene vurdere balansen i forholdet mellom oppgaver og ressurser (punkt 5 i retningslinjene)
- Å legge til rette for prosesser og arenaer, herunder departementsrådsmøtet, for å vurdere budsjettituasjonen for kommende år (punkt 15 i retningslinjene).

Retningslinjene forutsetter også at FADs forvaltning av kap.1510 skal reflektere at midlene er tilført fra ansvarlige fagdepartementer.

I intervjuene med informantene ble det lagt vekt på å innhente generelle synspunkter på FADs rolle og arbeid for å sikre sammenheng mellom oppgaver og ressurser samlet sett, og særlig om erfaringer med etablerte arenaer i samhandlingen mellom FAD, fagdepartementene og embetene.

Synspunkter fra fagdepartementene og direktoratene

Synspunktene på hvordan FAD ivaretar sin rolle som budsjettansvarlig for kap.1510 og oppgaver etter finansieringsordningen er delte. Det er i første rekke fagdepartementene som samhandler direkte med FAD som uttaler seg, men også informanter fra enkelte direktorater gir uttrykk for oppfatninger om FADs arbeid. Disse vurderingen har imidlertid preg av å være annenhånds, dvs. det er synspunkter som i stor grad basert på andres observasjoner og vurderinger, ikke

egne erfaringer. Det legges derfor vekt på å få fram departementsinformantenes vurderinger.

Den ene gruppen av disse informanter mener at FAD gjør en grei jobb gitt forutsetningene. De framhever at FAD har utarbeidet systematikk for å sammenstille og gi oversikter over utviklingen i ressursbruken i embetene, og at forholdet mellom oppgaver og ressurser drøftes på ulike arenaer FAD har tilrettelagt. Det gis også uttrykk for at FAD i samarbeid med økonomiutvalget til fylkesmennene løpende har drevet forbedringsarbeid i ressursrapporteringen. Disse informantene poengterer likevel at FAD mangler virkemidler til å ta en sterkere styrende rolle, jf. følgende sitat: «*Det er et dilemma at den koordinerende parts myndighet er så liten. Kan FAD gjøre så mye annet enn å påpeke manglende samsvar mellom oppgaver og ressurser og håpe på en styrking på det aktuelle fagfeltet? Neppe.*»

Den andre gruppen informanter gir uttrykk for at FAD ikke tar nok ansvar for kap.1510. De mener at FAD som budsjettansvarlig for kap.1510 kan jobbe mer aktivt for å fremme tiltak som kan styrke «grunnbevilgningen». Den største svakheten i dagens finansiering etter disse informantenes syn er knyttet til mangelfull finansiering av embetenes tverrsektorielle og administrative oppgaver. Her etterlyser fagdepartementene at FAD i større grad tar initiativ til og koordinerer satsinger. Det påpekes at det er FAD som har eierforholdet til kapitlet og at det er FAD som må fremme relevante r-notater og kjøre de nødvendige prosesser for å få et løft for hele kap.1510.

At FAD ikke makter å få til generelle løft på kap.1510 blir kritisert, men enda sterkere er kritikken av at FAD har gjennomført kutt på kap.1510. Dette blir tolket som en bekreftelse på at kap.1510 ikke har prioritert i FAD. I følge enkelte informanter vil slike kutt ikke bare svekke legitimiteten til FAD som samordner og administrativt ansvarlig for embetene, men også fjerne grunnlaget for å opprettholde ett felles budsjettkapittel i det hele tatt, jf. følgende sitat: «*Kutt på 1510 representerer en dødslinje for hele ordningen.*» For disse informantene blir det fremholdt som et betydelig dilemma at finansieringen av eget område er prisa med politiske prioriteringer i et annet departement, og av et departement som i tillegg blir oppfattet som svakt. «*En felles finansieringsordning forutsetter et sterkt departement som følger opp. Det er ikke FAD.*»

Mer moderate kritikere mener at budsjettkutt selvfølgelig er uheldig for et felleskapittel, men poengterer samtidig at det er naivt å tenke seg en situasjon der kap.1510, i motsetning til alle andre budsjettkapitler, skulle være skjermet mot kutt. Gitt at et kutt i budsjettet vil få konsekvenser for alle fagavdelingene i embetene må fagdepartementene få mulighet til å gi innspill om konsekvenser for eget fagområde. Utfordringen for FAD ved slike anledninger er i henhold til disse informantene å sørge for god prosess og involvering av fagdepartementene. Enkelte mener at det ikke var tilfelle da det ble gjennomført et kutt på 10 mill. for 2013.

Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) har ingen formell rolle i finansieringsordningen, men budsjett og saker relatert til finansieringsordningen tas opp jevnlig i DFU-møtene. Flere av informantene hadde derfor synspunkter på DFU som arena for å drøfte disse problemstillingene. Gjennomgangsmelodien her er at møtene fungerer greit for informasjonsutveksling og som arena for å drøfte ulike sider ved ordningen og lufte eventuelle bekymringer. Det påpekes likevel at DFU ikke er et besluttende organ og at det svært sjeldent kommer opp diskusjoner som f.eks. berører ressursfordeling og prioriteringer mellom

fagområdene i embetene. Noen av informantene fra direktoratene mener at det bør vurderes å åpne for deltagelse i DFU fra direktoratsnivå når så mye av etatsstyringen er lagt til direktoratene. Dette synspunktet finner likevel i liten grad gjenklang i moderdepartementene som mener at direktoratene tillegger DFU stor betydning: *Møtene i DFU er vel ikke de mest spenstige. Alt som har med ressurssituasjonen å gjøre handler om penger og det løses uansett ikke i DFU.*

I motsetning til DFU har Departementsrådsmøtet en tydelig forankring i retningslinjen for ordningen (punkt 10). Det er departementsrådene i de åtte mest berørte fagdepartementene som møter. Formålet med disse møtene er å vurdere budsjetsituasjonen førstkommande år, å forberede budsjettprosessen og arbeidet påfølgende år, samt å diskutere aktuelle relevante saker vedrørende Fylkesmannen. Møtet skal på den bakgrunn ha en viktig funksjon i dialogen og samhandlingen å mellom fagdepartementene og FAD. Både for å bidra til at budsjettarbeidet blir bedre samordnet og sørge for god balanse mellom oppgaver og ressurser i embetene.

Ingen av departementsrådene er intervjuet i forbindelse med denne undersøkelsen, men informantene fra fagdepartementene har enten selv deltatt som bisittere i disse møtene eller har mottatt synspunkter og erfaringer fra andre i departementet som har deltatt i en slik rolle. Det er gjennomført tre slike møter; i 2009, 2010 og 2011, mens møtet i 2012 ble avlyst. Erfaringene med disse møtene kan oppsummeres i følgende punkter:

- Møtene har i stor grad vært preget av statusorienteringer i form av forberedte innlegg om det enkelte fagområde og svært få diskusjoner om helheten i Fylkesmannens oppgaveportefølje og i finansieringen. Diskusjoner av tverrgående problemstillinger har stort sett glimret med sitt fravær.
- Møtene har fort fått et rituelt preg hvor fjorårets innlegg mer eller mindre har blitt repetert.
- Flere mener at det er et poeng å koble på de øverst ansvarlige lederne i fagdepartementene i finansieringsordningen på denne måten. Men det stiller samtidig krav til et tydelig mandat og et godt forberedt saksgrunnlag for temaene som skal diskuteres på møtene.

Samtlige informanter som uttaler seg om temaet mener det var en riktig beslutning av FAD å avlyse møtet for 2012 og uttrykker skepsis mot at møtet videreføres. En informant opplever at man gikk langt i å knytte forhåpninger til at møtet kunne avklare problemstillinger av ressursmessig karakter som hører hjemme på et politisk nivå. «*Hvis ikke regjeringen vil forplikte seg som helhet er fylkesmannsembetet en vanskelig konstruksjon som åpner for mye spill mellom departementene. Dette er regjeringens ansvar!*»

Synpunkter fra embetene

Hovedinntrykket er at informantene fra embetene er positivt stemt til FADs innsats som budsjettansvarlig for kap. 1510. Flere gir uttrykk for at de opplever FAD i en slags ombudsrolle på vegne av embetene i budsjettprosessen med fagdepartementene. Forholdet mellom oppgaver og ressurser på de ulike fagområdene er et tema som ofte tas opp i den ordinære dialogen mellom FAD og embetene, f.eks. i ledersamtaler, i fylkesmannsmøtene og i møtene med fylkesmennenes AU. Dialogen oppleves generelt som god og FAD berømmes for å prioritere å være åpne og tilgjengelige overfor embetene.

Når det gjelder FADs rolle i å håndheve retningslinjene mener flere informanter at FAD har lykkes godt som pådriver for å overføre eksternt finansiert oppgaver til 1510. FAD har også bidratt til å presisere handlingsrommet som retningslinjene angir gjennom å være tydelige på at eventuelle ressursprioriteringer skal tas internt i den enkelte sektor. Men informantene mener samtidig at det har skjedd lite for å tette det store gapet mellom oppgaver og ressurser på enkelte fagområder, og at FAD også må bære deler av dette ansvaret.

I likhet med informantene fra fagdepartementene og direktoratene peker også informantene fra embetene på begrensningene i FADs muligheter for å frakte satsinger for et felleskapittel. FAD har ikke myndighet til å «tvinge» fagdepartementene og prioritering av kap.1510 fordrer at FAD må jobbe hardt for å skape forståelse for Fylkesmannens særskilte rolle i statsforvaltningen. Informantene opplever at FAD er bevisst på dette, noe både FADs dokument om fylkesmannsrollen og Difis analyse av styringen av Fylkesmannen (på oppdrag av FAD) er uttrykk for.

Samtidig kommer det til uttrykk forventninger om at FAD kan være enda mer tydelige i håndhevelsen av retningslinjene, og særlig på å utfordre fagdepartementene på deres finansieringsansvar: «*Departementene må ta inn over seg at det koster mer enn lønn å drifte embetet. Vet at de har DFU og har jevnlige møter om disse temaene, men dette blir bare ord så lenge FAD savner myndighet og fagdepartementene later til å tro at et årsverk koster 650 000.*»

Når det gjelder finansiering av fellesoppgaver (arkiv, ikt, kontorer etc.) skjer den som tidligere nevnt ved at en andel av så vel 1510 midlene som de eksterne fagmidlersom går til administrativ kostnadsdekning (40 prosent). Informantene opplyser at fagdepartementene av og til gir beskjed om at det ikke er anledning til administrativ kostnadsdekning på bestemte prosjekter. Dette begrunnes gjerne med at det dreier seg om tjenestekjøp eller utbetaling av tilskuddsmidler til 3. person. Informantene poengterer imidlertid at uansett hva det jobbes med gjør det krav på forbruk av fellestjenester. Informantene etterlyser en mer lik praksis mellom departementene og at FAD må sørge for en mer enhetlig policy på dette punktet.

Et siste punkt som gjelder forholdet mellom oppgaver og ressurser mange er opptatt av er hva som er den «riktige andelen» for hvert fagområde, på nasjonalt nivå og i neste omgang i det enkelte embetet. I følge informantene eksisterer det ikke en klar analyse av dette og at dagens «fasit» kun er basert på en historisk fordeling fastlagt i 2009.Når fagdepartementene sier at de tilfører mer ressurser enn det de får igjen i form av ressursbruk på deres felt i enkelte embeter, stiller informantene spørsmål om hva de vurderingene bygger på. Det påpekes videre at «*Her det ulike målestokker ute og går. Kakediagrammet i prop'en til FAD sier en ting, mens budsjettfordelingsmodellen sier noe annet. Det er uklart hva det enkelte fagdepartementer kan kreve i retur i form av ressursbruk i det enkelte embete.*» I følge informantene kan resultatet variere ganske mye om man bruker den ene eller den andre modellen. De mener at en konsekvens av dette er at det for Fylkesmannen blir vanskelig å budsjetttere riktig i forhold til hva som forventes, og for departementer/direktorater er det vanskelig å se om man faktisk har fått ut det man skal. I henhold til disse informantene hadde det vært ønskelig med oppdaterte tall fra sentralt hold som viser faktisk fordeling av tildeling mellom departementene for hvert enkelt år.

5.10 Oppsummering - FADs rolle

Synspunktene på FADs rolle kan oppsummeres i følgende:

- Hovedtendensen blant informantene fra fagdepartementene er at de forventer at FAD tar et tydeligere ansvar for kap.1510. Kritikken rettes særlig mot følgende forhold:
 - Manglende initiativ for å styrke rammen generelt og spesielt mht. tverrsektorielle satsinger
 - Kutt på kap.1510 som etter disse informantenes syn undergraver hele ordningen.
 - De etablerte arenaene for å drøfte kap.1510 – DFU og Departementsrådsmøtet fungerer lite tilfredsstillende. Departementsrådsmøtet mener et flertall av informantene som uttaler seg om det bør avvikles.
- Informantene fra embetene gir uttrykk for at de opplever dialogen med FAD som god og departementet berømmes for å prioritere å være åpne og tilgjengelige overfor embetene. Forholdet mellom oppgaver og ressurser på de ulike fagområdene er et tema som ofte tas opp i den ordinære dialogen mellom FAD og embetene.
- Med hensyn til håndhevingen av finansieringsordningen opplever disse informantene at:
 - FAD har lykkes godt som pådriver for å overføre eksternt finansiert oppgaver til 1510
 - FAD har presisert handlingsrommet i ressursdisponeringen ved å være tydelige på at eventuelle ressursprioriteringer skal tas internt i den enkelte sektor.
- Disse informantene mener samtidig at det har skjedd lite for å tette det store gapet mellom oppgaver og ressurser på enkelte fagområder, og at FAD også må bære deler av dette ansvaret.

6. Samlet analyse og anbefalinger

6.1 Finansiering over et felleskapittel - «allmenningens tragedie» eller den beste av tilgjengelige løsninger?

Både den innledende analysen av finansieringsordningen forankring blant aktørene (kapittel 5) og analysen av ordningens enkeltdeler i påfølgende kapitler etterlater et todelt hovedinntrykk av ordningen. På den ene siden gir et bredt flertall av aktørene tilslutning til ordningens grunnprinsipper, herunder at de faste oppgavene skal finansieres over felleskapitlet 1510. Samtidig gjør det seg gjeldende en mer eller mindre uttalt misnøye med og kritikk av at andre aktører ikke opptrer i tråd med ordningen. Fagdepartementene kritiserer hverandre; enten for underfinansiering av sine oppgaver eller at det benyttes eksternfinansiering i større utstrekning og på måter som er i strid med retningslinjene. Det legges heller ikke skjul på fra enkelte departementer og direktorater at de er kritiske til noen av embetenes prioriteringer og ressursbruk på deres fagfelt. Det rettes også kritikk mot FAD for å være for passive og ikke evne å fremme og forsøre kap.1510 i tilstrekkelig grad i budsjettprosessen. FAD på sin side gir uttrykk for at fagdepartementenes og direktoratenes oppslutning om de ulike elementene i finansieringsordningen kunne vært bedre. Når det gjelder embetenes vurderinger avdekker flere av samtalene at de har begrenset tiltro til at fagdepartementene og direktoratene har den nødvendige forståelse for de utfordringer som gjennomføringen av sektorpolitikken møter regionalt.

Selv om det er mange nyanser i det bildet som beskrives over, synes manglende tillit mellom aktørene å være en hovedutfordring for finansieringsordningen slik den fungerer i dag. Dette er et funn som finner gjenklang i Difis undersøkelse av styringsrelasjonene mellom departementene og embetene fra 2012¹⁰. Flere av informantene er også opptatt av denne problemstillingen. Enkelte påpeker at situasjonen kan illustreres med teorien om «allmenningens tragedie». Kort fortalt innebærer denne teorien at en felles ressurs vil bli utarmet fordi alle brukerne av ressursen handler til sitt eget beste, selv om de dermed på lang sikt skader seg selv. Overført på finansieringsordningen for Fylkesmannen kan det sies at felleskapitlet 1510 er en «allmenning» som alle aktørene har nytte av så lenge alle opptrer likt og rammene er tilstrekkelige. Over tid tas det imidlertid gradvis hull på ordningen når noen, eller alle, tar ut mer enn det samlet sett er rom for. Da er spillet i gang og hver enkelt aktør forfølger sine egne strategier for å oppnå et best mulig resultat for seg selv. Nå kan det innvendes at sammenligningen mellom kap.1510 og en felles allmenning halter litt fordi kap.1510 mer kan sies å representer en allmenning inngjerdet av småteiger, og at muligheten for å «beite» på andres teiger er klart begrenset.

Hvilke muligheter har så aktørene når de opplever at finansieringsordningen ikke svarer til deres behov? Spørsmålet er først og fremst relevant for fagdepartementene /direktoratene som i teorien kan velge alternative strategier. I prinsippet kan de enten velge trekke seg ut av fellesskapet (*exit*) og finne alternative måter å få sine oppgaver gjennomført, eller forsøke å påvirke og endre gjeldende ordning gjennom påvirkning og forslag til forbedringer (*voice*). Informantene ble i avslutningen av hver samtale bedt om å ta stilling til framtiden for

¹⁰ Difi Rapport 2012:9 Styring av Fylkesmannen

finansieringsordningen og de prinsipper den bygger på, både generelt og for egen sektor. Det brede flertall ga her uttrykk for at oppgaveløsning gjennom Fylkesmannen er formålstjenlig for sin sektor. Det poengteres at den helhetlige og tverrsektorielle tilnærmingen til gjennomføring av statlig politikk som embetene representerer er et gode for sektorene. Flere informanter sier at Fylkesmannen som organisasjonsmodell skaper, eller har potensiale for å skape, resultater de ellers ikke ville fått. I dette perspektivet blir finansieringsordningen bare en del av en større helhet. Ingen av informantene ga uttrykk for at de vurderer å flytte oppgaver ut av embetene. Enkelte ga likevel, som et ris bak speilet, uttrykk for at det er fullt mulig å flytte oppgaver til eksisterende sektororganer (f.eks. ulike kompetansesentra o.l.) dersom embetene ikke leverer.

Det er altså tilnærmet konsensus om at fylkesmannsordningen er en god modell for regional og lokal oppgaveløsning på egen sektor. Likevel poengteres det fra ulikt hold at finansieringen ikke nødvendigvis må baseres på et felleskapittel slik som i dag. Ett alternativ kunne være et smalere kap.1510 som kun skulle dekke de fellesadministrative oppgavene og at fagoppgavene ble finansiert direkte over fagkapitlene til departementene. Ett annet alternativ kunne være en form for øremerkning innenfor ett budsjettkapittel ved at det ble satt ytterligere begrensinger på fylkesmennenes mulighet for å omdisponere ressurser på tvers av fagområder enn det dagens retningslinjer gir rom for. Selv om fordeler og ulemper med disse, og andre, løsninger ble drøftet heller flertallet i retning av at dagens ordning representerer et balansert kompromiss, gitt at sentrale forutsetninger i ordningen ivaretas.

6.2 Drøfting og anbefalinger

Dersom intensjonene og egenskapene ved fylkesmannsembetet som organisasjonsmodell skal realiseres mener vi det er sterke argumenter som taler for at hovedelementene i dagens finansieringsordning videreføres. Dette inkluderer et felles budsjettkapittel som finansierer alle faste oppgaver ved embetene og som gir fylkesmennene både forutsigbarhet og fleksibilitet (om enn begrenset) til å foreta fornuftige regionale tilpasninger.

Det må imidlertid tas på alvor at mangelfull tillit mellom aktørene fremstår som en akilleshæl ved dagens ordning. I forhold til tabell 4 i kapittel 5 kan flertallet av informantene sies å gi «betinget oppslutning» til finansieringsordningen. For at aktørene skal slutte fullt opp om ordningen mener vi det er behov for å vurdere noen tiltak som kan bidra til å bygge tillitsforholdet ordningen er avhengig av.

Forholdet mellom oppgaver og ressurser og den sentrale budsjettprosessen

Et flertall av informantene i alle informantgrupper gir uttrykk for at de opplever at det i dag er et gap mellom oppgaver og ressurser. Alternative strategier for å tette dette gapet og informantenes vurderinger av disse mulighetene ble gjennomgått i kapittel 6.4. Som det fremgikk her peker mange på at det er vanskelig å nå fram med satsingsforslag som kan føre til styrking av kap.1510 og forklarer det med manglende politisk eierskap til kap.1510. Det pekes på at hverken fagstatsrådene eller statsråden i FAD har sterke incentiver til å styrke kap.1510.

En alternativ forklaring, som innebærer at budsjettprosessen for kap.1510 er så kompleks og krevende at det i seg selv hindrer satsinger på dette budsjettkapitlet, har liten støtte i intervjuaterialet. Budsjettprosessene for kap.1510 følger ordinære budsjettrutiner og fremstår ikke som et hinder for å fremme satsingsforslag fra

fagdepartementenes side. Finansieringsordningen er utformet i samsvar med reglementet for statlig budsjettarbeid og hensiktsmessig «timet» i forhold til sentrale milepåler i budsjettprosessen. Barrierene for å få gjennomslag på kap.1510 er med andre ord av politisk karakter og ikke av budsjett-teknisk karakter.

Flere informanter opplever at departementsrådsmøtet (desembermøtet) ikke fungerer etter hensikten og vil ha det avviklet. Departementsrådsmøtet er tillagt en sentral betydning i budsjettprosessen og i arbeidet for å sikre bedre sammenheng mellom oppgaver og ressurser. I henhold til retningslinjene for ordningen er viktige målsettinger med møtet å forberede budsjettprosessen påfølgende år, samt å vurdere oppgaveporteføljen og mulige tiltak for å håndtere områder med eventuell dårlig måloppnåelse. Det er nærliggende å konkludere med at et møte som har fått et rituelt og lite substansielt preg bør avvikles. Samtidig er møtet tillagt en viktig rolle i ordningen. Etter NIVIs oppfatning bør det gjøres et arbeid for å vurdere om det eksisterer alternative måter/arenaer for å ivareta de intensjoner og målsettinger som departementsrådsmøtet er tillagt på en bedre måte. Vurderingen av departementsrådsmøtets videre plass i finansieringsordningen må ses i lys av resultatet av et slikt arbeid.

Dersom et fagdepartement vil tilføre ekstra midler til Fylkesmannens virksomhet på sitt område åpner finansieringsordningen for at det kan skje enten direkte på kap.1510 eller at satsingen fremmes på eget fagkapittel og at midlene deretter rammeoverføres til kap.1510. Flere informanter fra fagdepartementene opplyser at det gjentatte ganger er spilt inn satsingsforslag for å styrke kap.1510 på deres fagområde uten at man har fått gjennomslag for det. Hovedbildet er at det er svært utfordrende å korrigere ressurssituasjonen direkte over kap.1510.

Muligheten for å styrke ressurssituasjonen i embetene via eget fagkapittel som del av et større satsingsforslag på egen sektor, oppleves derimot som mer «lovende». Da blir andelen som tilfaller embetene del av et større løft på sektoren som også gir politisk uttelling for den enkelte fagstatsråd. Slike løft vil imidlertid vanligvis være knyttet til bestemte satsinger eller endrede/nye oppgaver. Spørsmålet er om en slik strategi vil lykkes for eksisterende fagoppgaver i embetene som oppleves som mangelfullt finansiert.

Etter vår vurdering bør likevel retningslinjene for Finansieringsordningen revideres slik at det tydeligere markeres at satsingsforslag for å styrke ressurssituasjonen i embetene på et bestemt fagområde skal fremmes over det enkelte departements fagkapittel.

Ved tilføring av eventuelle nye oppgaver til embetene ønsker FAD at oppgavene skal være gjennomført i embetene før midlene rammeoverføres til kap.1510. Det gir fagdepartementet grunnlag for å korrigere kostnadene (både opp og ned) og dermed finne riktig «åpningsbalanse». Dette er et prinsipp som også kan reflekteres i selve retningslinjene for ordningen.

Flere informanter mener det er viktig at fagstatsrådene får et sterkere eierforhold til embetene enn i dag, ikke minst for ressurssituasjonens del. Den enkelte fagstatsråds oppmerksomhet om og interesse for embetene vil avhenge av mange forhold. Det er grunn til å anta at én faktor som påvirker oppmerksomheten er måten departementet har organisert sitt arbeid med styring og oppfølging av Fylkesmannen. Her varierer bildet mye. På den ene siden er det departementer som har mye løpende kontakt med embetene. Disse departementene har ofte opprettet egne arbeidsgrupper innad i departementet for å koordinere styring og kontakt og har gjerne også innarbeidet

faste rutiner for å involvere statsråden i styringsdialogen med embetene. På den andre siden er det departementer som i liten grad har direktekontakt med embetene og hvor arbeidet rettet mot embetene er lite synlig i organisasjonen. NIVI antar at det ligger til rette for læringsoverføring mellom fagdepartementene i hvordan de organiserer arbeidet som her med fylkesmennene å gjøre.

Økte ressursrammer kan man selvfølgelig håpe på, men reduksjon i oppgaver og ambisjonsnivå er etter mange oppfatning den mest realistiske måten å oppnå bedre sammenheng mellom oppgaver og ressurser på. Som påpekt i kapittel 6.5 er det etablert praksis for å prioritere/nedprioritere oppgaver for kommende år på flere sektorområder i embetene. Dette gjøres på ulikt vis. På miljøfeltet skjer prioriteringene gjennom en prosess mellom fagmyndighetene og de enkelte embeter som resulterer i en omforent forståelse av hvilke oppgaver som skal prioriteres. På helsefeltet foretar embetene disse prioriteringene alene.

Etter NIVIs oppfatning bør modellen som benyttes på miljøfeltet vurderes også på andre departementsområder hvor ressurssituasjonen fremtvinger prioriteringer i oppgaveløsningen. Embetenes primære rolle er å iverksette nasjonal politikk og dersom ressurssituasjonen fremtvinger at oppgaver ikke blir løst bør slike prioriteringer skje i samråd med og avklares i en felles prosess med oppdragsgivende myndigheter.

Vi har sett på mulighetene for fagdepartementene for å styrke samsvaret mellom oppgaver og ressurser på sine fagfelt, enten gjennom styrking av ressurssituasjonen eller gjennom endrede prioriteringer. Samtidig er det viktig at det er en basisfinansiering av «noko meir» oppgavene. Flere informanter mener at FAD må ta et klarere ansvar for de elementer i FM rollen som er noe mer enn lojal iverksetting av sektorpolitikk. Senere års reform- og policydokumenter oppleves av mange å ha økt forventningene til Fylkesmannens samordningsrolle, og det forventes at dette også reflekteres i økte ressurser. Det er forventninger om at FAD inntar en tydelig og aktiv rolle for kap.1510. Det gjelder både mht. satsinger og mht. å unngå kutt i 1510 rammen. I hvilken utstrekning FAD klarer å møte slike forventninger har stor betydning for tilliten og legitimiteten til ordningen.

Styrke ressursrapporteringssystemet – til hvilken pris?

Det har vært en sentral målsetting for utforming av ressursrapporteringssystemet at det ikke skulle medføre betydelige administrative kostnader samtidig som det skulle gi data som tilfredsstiller embetenes og departementenes behov for styringsinformasjon.

Når det gjelder de administrative kostnadene ved ressursrapporteringssystemet vil de kunne variere noe fra embete til embete avhengig av hvilke rutiner som er lagt opp. Rapporteringen av ressurser skal som tidligere nevnt gjøres ved at lønnsutgiftene fordeles og rapporteres på standard resultatområder for alle embetene. I utgangspunktet kunne man her tenke seg løsninger der registreringen av ressursbruk blir gjort av den enkelte ansatte, eller en løsning der dette gjøres av den enkelte avdelingsleder. I de fem embetene som er dekket i denne undersøkelsen er sistnevnte variant den som benyttes. Detaljene for hvordan dette er lagt opp kan likevel variere både med hensyn til rutiner for registrering og kontroll, og hvor hyppig dette gjøres. Enkelte embeter, som f.eks. Sør-Trøndelag, har innført løsning med elektronisk tidsstempling (Timereg). Ved å knytte tidsregistreringen opp mot resultatområdene legger det til rette for å sammenligne fordelingen av lønnsutgiftene gjennom året opp mot det som er registrert i Timereg.

Det er ikke innhentet vurderinger/tall for kostnadene som ressursrapporterings-systemet påfører embetene i alle fem embetene som er intervjuet. Enkelte uttaler at det krevde både tid og ressurser å få etablert gode løsninger i embetene, men etter at systemet var på plass og rutiner innarbeidet er det lite ressurskrevende å bruke. På grunn av mangelfull kvalitet har det imidlertid i perioden vært behov for gjøre en ekstra runde med kvalitetssikring (2011). Slike ekstrarunder vil selvfølgelig generere ytterligere kostnader i embetene. Hovedinntrykket er likevel at de administrative kostnadene som medgår til ressursrapporteringen etter at systemet er etablert er små.

Hva så med kvaliteten og departementenes mulighet for å styre på grunnlag av rapporteringen? Vi har sett at flere fagdepartementer og direktorater ikke opplever at ressursrapporteringen har hatt god nok kvalitet. Manglende kvalitet på data har i neste omgang ikke gitt grunnlag for å gå inn å korrigere eventuelle skjevheter i ressursbruken i og mellom embeter, slik som finansieringsordningen legger opp til. Det blir også påpekt at ulike rutiner for hvordan ressursrapporteringen gjennomføres i embetene fører til et system som oppleves som komplekst og vanskelig å forstå. Fra flere av fagdepartementene blir det presistert at muligheten for å følge ressursstrømmen gjennom et velegnet rapporteringssystem var et avgjørende premiss for at de i sin tid ga støtte til ordningen. Arbeidet med å kvalitetssikre ressursrapporteringen har hatt, og har, høy prioritet fra så vel FAD som embetene. Selv om dette arbeidet leder til stadig bedre tall mener likevel mange av informantene fra fagdepartementene og direktoratene at de ønsker overgang til ressursrapportering på årsverk. I dag blir det ført egne «skyggeregnskap» basert på årsverk i flere av fagdepartementene.

Vurderingen av systemet for ressursrapporteringen må ivareta mange hensyn. Hvor stor ressursinnsats bør brukes på ressursrapportering? Faren er alltid at kravene til rapportering blir så store og detaljerte at rapporteringen i seg selv binder opp ressurser som ellers kunne gått til utførelsen av kjerneoppgavene. Spørsmålet må reises om hva som er tilfredsstillende - god nok - kvalitet på ressursrapporteringen. Det er åpenbart at for en virksomhet med over 2000 ansatte og nærmere 1,5 mrd.kr. i samlet budsjett, vil avrundinger, skjønnsmessige vurderinger, ulike rutiner etc., uansett skape unøyaktigheter.

Videre er det grunn til å spørre om hvor god koblingen mellom ressursrapporteringen og rapporteringen på måloppnåelse er. Er fagdepartementene opptatt av rett type informasjon? Det ble antydet fra embetene at de opplever at fagdepartementene i for stor utstrekning fokuserer på forbrukte kroner på sin sektor og for lite på faktisk måloppnåelse på sektorene og for embetet som helhet. Det kan spørres om overdrevent fokus på ressursbruk per sektor svekker muligheter for kostnadseffektiv oppgaveløsning samlet sett i embetene. Videre ble det påpekt at områder der det ikke blir etterspurt informasjon om fort blir glemt, også ressursmessig. Ulike typer samordningsoppgaver er her et eksempel.

Flere tar til orde for gjeninnføring av ressursrapportering basert på årsverk. Selv om dette kan fremstå som enklere og mer oversiktlig måte å ressursrapportere på, kan det reises flere innvendinger til en slik ordning. For det første er det et faktum at ressurstildelingen skjer i form av kroner, i ikke årsverk. For det andre gjør ulike lønnsnivå mellom embeter og ulik lønnsutvikling på fagområdene at et årsverk ikke er et årsverk. Gjennom intervjuasmtalene kom det fram at flere embeter ikke klarer å opprettholde samme antall årsverk med de ressurser som stilles til rådighet. Det skyldes at man blir tvunget til bedre avlønning for å beholde eller rekruttere

fagpersonell. Ergo vil man på sikt bruke like mye penger, men ha færre årsverk. Å legge årsverk til grunn i vurdering av utvikling på de enkelte fagområdene vil da kunne medføre at det blir tilsatt medarbeider med lavere kompetanse.

På tross av disse motargumentene mener vi at det er viktig at fagdepartementenes synspunkter imøtekommes. Vi mener derfor at det er grunn til å vurdere å prøve ut en kombinert ressursrapporteringsordning, dvs. en ressursrapportering både basert på kroner og utvikling i årsverk. Da kan disse ulike rapporteringsdataene sammenholdes, noe som vil bidra til å gi bedre oversikt for departementene. Samtidig får man etablert et ordinært system for årsverksrapportering som gjelder alle og dermed avviklet dagens skyggeregnskaper. Dette vil selvfølgelig kreve noe større ressursbruk på rapportering enn i dag. Det skal gode grunner til for å belaste embetene med en større rapporteringsbyrde enn de har i dag. Etter vår oppfatning kan denne kostnaden forsvaras fordi det vil å styrke legitimiteten til ordningen. Hvordan et slikt system evt. kan utformes må vurderes nærmere. Her kan det evt. tenkes at ordningen ble prøvd ut i begrenset skala, f.eks. ved at den i første omgang bare omfattet enkelte avdelinger i embetene.

Selv om det eventuelt prøves ut en begrenset rapportering basert på årsverk, mener vi det at dagens ressursrapportering basert på kroner bør videreføres. Arbeidet med kvalitetsforbedringer har gitt resultater og kritikken om mangelfull/feilaktig rapportering gjelder kanskje i særlig grad enkeltembeter. På grunn av mangelfulle tall de to første årene har det ikke vært mulig å vurdere utviklingen i ressursbruken mellom departementsområdene på nasjonalt nivå over en toårsperiode, jf. pkt. 7 i retningslinjene. At dette oppleves som lite tilfredsstillende fra fagdepartementenes synsvinkel er det ikke vanskelig å ha forståelse for. Vi mener likevel at det ikke vil være hensiktsmessig å endre systemet før man faktisk har fått et grunnlag for å teste ut denne bestemmelsen i ordningen.

Ekstern finansiering – behov for ytterligere innstramming?

NIVI vil til slutt påpeke betydningen av at fagdepartementene forholder seg til Finansieringsordningens bestemmelser om ekstern finansiering. Utstrakt bruk av ekstern finansiering for faste oppgaver skaper en rekke utfordringer både for den interne styringen og samholdet i embetene. Som påpekt bidrar ikke minst slik finansiering til at kap.1510 framstår med mindreforbruk i statsregnskapet. Det kan hevdes at fagdepartementene langt på vei biter seg selv i halen ved å benytte seg av slik finansiering i en utstrekning som er i strid med retningslinjene. Mindreforbruk i embetene er et vanskelig utgangspunkt for å skape forståelse for at det ikke er samsvar mellom oppgaver og ressurser i embetene. Det slår i neste omgang tilbake på fagdepartementene selv, og det gir FAD et dårlig utgangspunkt for å fremme eventuelle satsingsforslag for å løfte kap.1510.

Her ser vi ingen behov for å gjøre endringer i retningslinjene for ordningen. Endringsbehovet knytter seg til sterkere grad av etterlevelse fra fagdepartementenes sin side til de prinsippene som faktisk er nedfelt.

Vedlegg: Liste over informanter

Fylkesmannen	Embetsledelse	Miljøverndirektør	Fylkeslege/leder av helse og sosialavdeling	
Buskerud	Kirsti Kolle Grøndal, Runar-Schau Carlsen	Øivind Holm	Ketil Kongelstad	
Sør-Trøndelag	Jørn Krog, Britt Skjelbrei	Stein Arne Andreassen		
Hordaland	Lars Sponheim, Rune Fjeld	Kjell Kvingedal	Helga Arianson	
Oppland	Sigurd Tremoen, Asbjørn Lund, Beate Golten		Hans Tomter	
Nordland	Ola Bjerkaas, Sture Ellevold	Roar Høgsæt	Jan Petter Lea	
Sum	11	4	4	19

Departement	Ledere	Saksbehandlere	
AD	Heidi Rusten Lohrmann		
BLD	Erik Blom Dahl	Svein Moene	
LMD	Wenche Østrem		
MD	Eli Moen	Marit Ballestad	
KRD	Eli Johanne Lundemo		
KD	Kjetil Moen	Magnhild Aasan, Margret Helgadottir	
JD		Heide Mari Olsen	
FAD	Svein Berbu	Bendicte Hoff	
Sum	7	6	13

Direktorat/tilsyn	Ledere	Saksbehandlere	
AV-dir			
DSB	Jon Lea, Elisabeth Longva	Anne Rita Gallis Lund	
DN	Janne Solli	Jessie Jørgensen	
Klif		Helle M. Fagerli	
Hdir	Toril Lahnstein, Kristin Mehre		
Htil	Jan Fredrik Andresen, Geir Sverre Braut	Kirsti Hellesylt	
Udir	Annemarie Bechmann Hansen, Torill Eskeland	Laila Gaupset	
	10	5	15