



## Forord

Dagens fylkesmannsordning bygger på en kontinuitet som strekker seg tilbake til 1660-årene. Oppgaveporteføljen, den faglige kompetansen og innsikten gjør Fylkesmannen til det viktigste bindeleddet mellom sentrale statlige myndigheter og kommunene. Fylkesmannen har også viktige oppgaver og funksjoner direkte overfor enkeltpersoner og næringslivet.

Fylkesmannsinstitusjonen befinner seg i skjæringspunktet for viktige hensyn i forvaltningsutviklingen. Desentralisering versus sentralisering av statlig forvaltning, spesialisering versus helhet og samordning, lokalt folkestyre versus nasjonale mål, avstand versus nærhet osv. Dette gjør at diskusjonen om utviklingen av fylkesmannsinstitusjonen går langs mange akser. Det stiller spesielle krav til omstillingsdyktighet, rollebevissthet og evne til å fornye organisasjonen. Med et slikt bakteppe vil fylkesmannsinstitusjonen alltid være en del av den forvaltningspolitiske diskusjonen. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) ser det som viktig å legge til rette for en løpende diskusjon med fylkesmennene om disse utfordringene.

I 2010 gjennomførte FAD en omfattende prosess med lederutvikling i alle fylkesmannsembeter. I de kommende årene blir embetene utfordret til å arbeide videre med verdigrunnlag, visjon, mål og strategier. Dette dokumentet er ett bidrag til fylkesmennenes eget arbeid med å videreutvikle fylkesmannsinstitusjonen som organisasjonsform. Dokumentet skisserer utviklingstrekk og utfordringer for fylkesmannsrollen og summerer opp ledelsesverdier og en rolle- og ansvarsdeling som FAD forventer at embetene legger til grunn.

Målgruppen for dette dokumentet er primært fylkesmennene selv, deres ledere og ansatte. Dokumentet vil også ha verdi for departementer, direktorater og sentrale tilsyn som gir fylkesmennene oppdrag.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet

Oslo 6. mars 2012



Ingelin Killengreen  
Departementsråd



## Innhold

1	Innledning.....	7
2	Sammendrag.....	8
2.1	Oppgaver og oppdragsgivere.....	8
2.2	Utviklingstrekk.....	9
2.3	Utfordringer.....	11
2.4	Ledelse.....	13
2.5	Veien videre.....	15
3	Fylkesmannens rolle og oppgaver.....	15
3.1	Sektormyndighet og veiledning.....	17
3.2	Samordning.....	17
3.3	Rettsikkerhet.....	18
3.4	Initiativ og forslag.....	18
3.5	Informasjon.....	19
4	Departementene og fylkesmennene.....	19
4.1	Stortinget og Kongehuset.....	19
4.2	Fagdepartement, direktorat og statlige tilsyn.....	20
4.3	FAD.....	21
4.3.1	FADs koordineringsoppgaver overfor fagdepartementene.....	21
4.3.2	FADs rolle overfor fylkesmennene.....	23
4.3.3	Styringsdokumenter og styringsdialog.....	24
5	Utviklingstrekk.....	25
5.1	Utviklingstrekk i statlig forvaltning og styring.....	26
5.1.1	Regionnivåets tiår.....	26
5.1.2	Endringer i direktoratenes roller og regional organisering.....	27
5.1.3	Endringer i statlige styringsprinsipper.....	28
5.2	Utviklingstrekk i kommunene og i styringsforholdet mellom stat og kommune.....	29
5.2.1	Velferds- og kompetanseutfordringer.....	29
5.2.2	Kommunen som samfunnsutvikler.....	30
5.2.3	Dynamikk i oppgaver - uendrede rammevilkår.....	30
5.2.4	Utviklingstrekk i styringsforholdet stat-kommune.....	31
5.3	Utviklingstrekk i innbyggernes og næringslivets orientering og forventninger.....	32
6	Utfordringer for fylkesmannsrollen.....	34
6.1	Utfordringer i rollen som sektororgan.....	34
6.2	Utfordringer i rollen som samordner.....	35
6.3	Utfordringer i rollen som initiativtaker.....	37

6.4	Utfordringer i forholdet mellom Fylkesmannen og det lokale folkestyret.....	37
6.4.1	Innsigelse.....	38
6.4.2	Klage .....	39
6.4.3	Tilsyn.....	39
6.5	Utfordringer ved Fylkesmannens oppgaveportefølje .....	40
6.6	Utfordringer ved oppgavedifferensiering og spesialisering .....	40
6.7	Intern organisering - fagdepartementene må ha en hånd på rattet.....	42
7	Ledelse og ledelsesverdier .....	42
7.1.1	Ledelsesmessige utfordringer.....	43
7.1.2	Lederutvikling og institusjonell selvforståelse i embetene .....	44
7.1.3	Plattform for ledelse i staten og ledelsesverdier i embetene .....	44
7.2	Rolle og ansvarsdeling i fylkesmannens ledergruppe .....	45
7.2.1	Krav og forventninger til fylkesmannen som øverste leder av embetet.....	46
7.2.2	Assisterende fylkesmann som embetets nestleder og fylkesmannens stedfortreder .....	47
7.2.3	Avdelingsdirektøren som fremste faglige autoritet.....	48
8	Veien videre .....	49
9	VEDLEGG.....	51
9.1	Fylkesmannsinstruksen.....	51
9.2	Retningslinjer for fylkesmennenes sidegjøremål .....	53

# 1 Innledning

Maktutredningene fra 1982 og 2003 pekte begge på at oppsplitting og segmentering var et grunnleggende svakhetstrekk ved norsk politikk og offentlige forvaltning. Det ble hevdet at strukturer, systemer og praksis i stor grad var orientert mot sektormål og i mindre grad tok opp i seg helhetlige prioriteringer av konkurrerende hensyn og interesser. Mye tyder på at dette fortsatt er en hovedutfordring i forvaltningen.

Når fylkesmannsinstitusjonen skal beskrives, gir dette synet på offentlig forvaltning et nyttig utgangspunkt. Fylkesmannsembetet er et av få eksempler på et statlig forvaltningsorgan som søker å motvirke slik oppsplitting ved at det er gitt oppgaver og en rolle som skal understøtte et mer helhetlig perspektiv på forvaltningens oppgaveløsning. Fylkesmannen er et regionalt forvaltningsorgan for ulike statlige sektorer der de ulike sektorpolitikene i enkelte sammenhenger kan stå i et spenningsforhold til hverandre. I tillegg er Fylkesmannen et bindeledd mellom nasjonal politikk og det lokale folkestyret og blir dermed en aktør i forhold til en av de største spenningene i norsk offentlig forvaltning. Denne spennvidden av oppgaver og hensyn gir et godt grunnlag for å ivareta overordnede mål og prioriteringer fra Storting og regjering.

Sektorvise reformer er kanskje det viktigste kjennetegnet ved norsk forvaltningsutvikling. Disse legger også rammer for den generelle forvaltningspolitikken. Utviklingen av Fylkesmannens rolle og posisjon påvirkes både av endringer i embetets egen oppgaveportefølje og av forvaltningsreformer i kommunal og statlig sektor. Med bakgrunn i Fylkesmannens sektorovergripende oppgaver og ansvar for regional samordning, gir dette en spesiell dynamikk i utviklingen av fylkesmannsinstitusjonens rolle og posisjon i forvaltningen. Fylkesmannens rolle er slik sett i stadig utvikling som følge av reformer og endringer utenfor organisasjonen selv. Parallelt har det norske samfunnet utviklet seg i en mer heterogen retning enn tidligere. Av disse grunner er det nødvendig med en løpende diskusjon om hvordan Fylkesmannens forvaltningsverdier utøves, og hvilke virkemidler Fylkesmannen har til disposisjon for å fylle disse verdiene.

Viktige offentlige dokumenter av nyere dato for forståelsen av statlig og kommunal forvaltning er St. meld nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap, og Meld. S. 12 (2011-2012) Stat og kommune - styring og samspel. Disse meldingene er sentrale i regjeringens politikk når det gjelder forholdet mellom staten og kommunene, og behandler også Fylkesmannens roller, oppgaver og utfordringer.

Hensikten med dette dokumentet er å bidra til refleksjon og drøfting av hvordan endret oppgavedeling, reformer, andre endringsprosesser og samfunnsutfordringer påvirker fylkesmannsembetets hovedfunksjoner og roller. Målet er å etablere en felles forståelse i fylkesmannsembetene for innholdet i og utfordringer for fylkesmannsrollen og å peke på utviklingstrekk som påvirker dette. Det videre siktemål er å etablere et mer konformt og forutsigbart utøvelse av fylkesmannsrollen og ekstern opplevelse av den.

I 2010 gjennomførte FAD et bredt anlagt lederutviklingsprogram for ledelsen i samtlige fylkesmannsembeter. Med basis i det enkelte embete, tok programmet utgangspunkt i embetenes egenart og rollekompleksitet. For å sikre tilstrekkelig diskusjonsbredde og erfaringsutveksling ble det gjennomført flere samlinger der tre og tre embeter møttes. Programmet ble både innledet og avsluttet med felles seminarer om fylkesmannsrollen i tilknytning til fylkesmannsmøtene hhv i desember 2009 og juni 2011.

Arbeidet med lederutvikling og rolleforståelse for fylkesmennene vil fortsette. Med dette dokumentet ønsker FAD å bidra med et felles referansegrunnlag for denne prosessen. Samtidig angir FAD klare forventninger til fylkesmennene i det videre arbeidet. Et utkast har vært drøftet med Departementets fylkesmannsutvalg og Fylkesmennenes arbeidsutvalg. Et revidert utkast var også gjenstand for diskusjon på fylkesmannsmøtet i desember 2011.

## 2 Sammendrag

Denne rapporten er utarbeidet av FAD primært til bruk for Fylkesmennene i deres arbeid med mål, strategi, og ledelse i egen organisasjon, og for å gi grunnlag for fortløpende oppmerksomhet på hva fylkesmannsrollen er og hvordan den bør utøves og oppleves.

### 2.1 Oppgaver og oppdragsgivere

Fylkesmennene - eller fylkesmannsembetene - er fylkesbaserte statlige forvaltningsorganer. De har departementer, direktorater og sentrale tilsyn som oppdragsgivere og i hovedsak kommunene som adressater. Det som gjør fylkesmannsembetene spesielle er mangfoldet i arbeidsoppgaver og den viktige relasjon de har overfor kommunene, som sentralforvaltningens representant i fylkene. Det å befinne seg i treffpunktet mellom den nasjonale politikken og det lokale og regionale folkestyret er krevende. Dette stiller store krav til organisasjonen, til ledelsen av den, og til hvordan dens roller og virkemidler forstås, formidles og brukes.

Fylkesmannens oppgaver kan grovt deles i fem grupper:

- For det første er Fylkesmannen **sektormyndighet** på en rekke viktige politikkområder. Som sektormyndighet representerer Fylkesmannen 12 departementer og ni underliggende direktorater og sentrale tilsyn.
- For det andre er Fylkesmannen **regional samordningsmyndighet** for staten. I dette ligger en forventning om statlig samordning og samarbeid i hovedsak rettet inn mot kommunene.
- For det tredje er Fylkesmannen **rettssikkerhetsmyndighet** som klageinstans overfor vedtak som treffes i kommuneforvaltningen og som tilsynsmyndighet blant annet på viktige velferdsområder som forvaltes av kommunene.
- For det fjerde skal Fylkesmannen - med utgangspunkt i sin rolle som regjeringens representant - virke til gagn og beste for fylket og ta de **initiativ** som finnes påkrevd.
- Og for det femte skal Fylkesmannen **holde sentrale myndigheter orientert** om viktige spørsmål i fylket, og formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organ om forhold som antas å berøre deres virksomhet.

Styringen av fylkesmannsembetene bygger på at ansvaret for virksomheten er delt mellom FAD og oppdragsdepartementene. Mens det overordnede, samordnende og administrative ansvaret er lagt til FAD, er oppdragsdepartementene direkte overordnet Fylkesmannen på sine respektive fagområder. Fylkesmennene utfører også enkelte oppgaver for kongehuset og Stortinget.

## 2.2 Utviklingstrekk

Samfunnsutviklingen stiller forvaltningen overfor nye krav, forventninger og utfordringer. Dette gjelder også for Fylkesmannen. Når vi i denne rapporten retter søkelys mot fylkesmannsrollen, hva den inneholder og hvordan den bør utøves, er det viktig å gjøre dette på et bakteppe av relevante trekk ved samfunnsutviklingen de senere år som påvirker institusjonens hverdag. Det skilles mellom eksterne og interne utviklingstrekk. Interne utviklingstrekk dreier seg om endringer i prinsipper for ledelse og organisering, og hvordan disse tolkes og utøves i det enkelte embete. Dette er kort omtalt nedenfor i punkt 4 og grundigere i kapittel 7 om ledelse og ledelsesverdier.

Eksterne utviklingstrekk er dels knyttet til endringer i nasjonale rammebetingelser og føringer, og dels til samfunnsmessige utviklingstrekk i fylkene. I denne rapporten tar vi utgangspunkt i de berøringsflater Fylkesmannen har med sine omgivelser. Dette gjelder forholdet til den sentrale og regionale statsforvaltningen, det gjelder forholdet til kommunene og det lokale folkestyret, og det gjelder forholdet til publikum og det sivile samfunn.

Kapittel 5 om utviklingstrekk er konsentrert langs tre akser:

- utviklingen i statlig forvaltning og styring
- utviklingen i kommunene og i styringsforholdet stat-kommune
- utviklingen i innbyggernes og næringslivets orientering og forventninger

### *Statlig forvaltning og styring*

Gjennom det siste tiåret har det vært mye oppmerksomhet på oppgavefordeling, organisering og inndeling på det regionale nivået. Det er gjennomført betydelige endringer i oppgavefordeling. Det er prøvd ut andre modeller for organisering og styring gjennom forsøk med oppgavedifferensiering og enhetsfylke. Fylkesinndelingen for det folkevalgte nivået har blitt vurdert uten at det har ført til endringer, mens den regionale inndelingen av regionale statsetater har gjennomgått en omveltning i løpet av perioden.

Med gjennomføringen av forvaltningsreformen er det gjort opp en foreløpig status for organiseringen av det regionale nivået. Fylkeskommunens ansvar for regional utvikling har blitt styrket og understøttet gjennom overføring av oppgaver på en rekke områder. For Fylkesmannen har den tiårige reformperioden i stor grad vært preget av en konsolidering av fylkesmannens viktigste hovedfunksjoner. Fylkesmannen skal fortsatt være statens viktigste samordningsinstans overfor kommunene.

Et dominerende utviklingstrekk i statlig forvaltningspolitikk de senere årene har vært en vekst i oppgavene til statlige foretak, tilsyn og fagdirektorater. Veksten har dels skjedd gjennom tilføring av oppgaver fra sentralt nivå for å avlaste departementene og rendyrke deres rolle som sekretariat for politisk ledelse og gjennomførere av sektorpolitikk. Vekst i oppgavemengden har i mange tilfeller medført behov for arbeidsdeling og spesialisering internt i den enkelte sektoretat.

Et annet viktig trekk ved utviklingen i statlig forvaltning det siste tiåret, har vært at statsetater med regionale ledd har endret sin geografiske inndeling. Av om lag 40 regionale statlige etater er det i dag kun Fylkesmannen og NAV som systematisk har fylkene som regionalt inndelingsprinsipp. Inndelingen for statsetatene er ellers kjennetegnet av regioner større enn fylkene. Selv om statsetatene som hovedregel følger fylkesgrensene for sine regioners



yttergrense, er det et faktum at fylkesinndelingen har blitt en stadig mindre viktig organiserende faktor for offentlig virksomhet.

Fylkesmannen er organisert som et forvaltningsorgan og er underlagt direkte styring av overordnede departementer. Slik hierarkisk organisering, med den parlamentariske styringskjede og ministerstyre som grunnleggende prinsipper, utgjør fortsatt hovedmodellen for organisering av statlig virksomhet. Hovedmodellen har i økende grad blitt utfordret av nye styringsmodeller basert på nettverksrelasjoner, offentlig-privat samarbeid og ulike former for partnerskap.

Flernivåstyring eller samforvaltning er begreper som benyttes for å beskrive utviklingen av slike styringsmodeller. Grunnlaget for fremveksten av slike løsninger, er en erkjennelse av at mange samfunnsutfordringer krever tett interaksjon og avhengighet mellom ulike aktører med ulike ressurser, interesser og institusjonelle bindinger. Flernivåstyring kan føre til økt løsningskapasitet og fleksibilitet for å møte ulike utfordringer gjennom kobling av aktører, målsettinger og virkemidler. Slagsiden er at slike modeller øker kompleksiteten i styringsstrukturene gjennom å gjøre grensene mellom offentlig og privat sektor og mellom stat og kommuner mer uklare, og stiller tradisjonelle ansvarsrelasjoner og styrings- og samordningsbestrebelse overfor nye utfordringer.

#### *Kommunene og styringsforholdet stat-kommune*

I den norske velferdsmodellen er det tette koblinger mellom stat og kommune. Velferdsordninger som kommunene får ansvar for er nasjonale ordninger vedtatt av Stortinget. Den tette sammenhengen mellom gjennomføringen av statlig politikk og kommunenes oppgaveløsning utgjør grunnlaget for den statlige styringen av kommunene. Styringen kan rette seg mot både resultater av den kommunale tjenesteproduksjonen og mot styring av ressursbruk og organisering.

Utviklingen de siste 10 årene kan sies å ha et preg av tvetydighet. På den ene siden har det vært en prinsipiell målsetting å begrense bruken av detaljstyrende virkemidler overfor kommunene. Som en følge av dette er en hel rekke statlige kontroll- og godkjenningsordninger avvirket, kompetansekrav fjernet og en rekke øremerkede tilskudd avvirket. Viktige argumenter for en slik utvikling knyttes både til hensynet til lokaldemokratiets vitalitet og til betydningen av lokal prioriteringsfrihet for effektiv tjenesteproduksjon og tilpasning til lokale forhold.

På den andre siden har styringen på andre områder blitt sterkere. Kravene til saksbehandling og prosessrettigheter for kommunenes innbyggere er blitt betydelig utvidet. En gjennomgang foretatt av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), viser at det siste tiåret har vært preget av en sterk vekst i individuelle rettigheter for innbyggerne. Lovfesting av rettigheter medfører økt oppmerksomhet og sterkere oppfølging av kommunenes virksomhet, og strammer slik sett inn kommunenes handlingsrom.

Det har også skjedd en vekst i omfanget av statistikk- og rapporteringskrav på ulike sektorer. Bruk av handlingsplaner/program forekommer hyppig, noe som i sin tur ofte resulterer i utvikling av minstestandarder.

Et annet trekk ved utviklingen av styringsforholdet de senere år, er fremveksten av institusjonelle fellesløsninger mellom stat og kommune, enten gjennom formelle avtaler eller i organisatoriske og styringsmessige fellesløsninger. Fremveksten av løsninger som innebærer

samforvaltning, understreker den gjensidige avhengigheten mellom stat og kommune/fylkeskommune.

#### *Innbyggerne og næringslivets orientering og forventning*

I sin innbyggerundersøkelse viser Difi at tilfredsheten med ventetid og saksbehandlingstid gjennomgående er lav blant dem som har brukt forskjellige offentlige tjenester. Difi peker på betydelige forbedringspotensialer i forhold til å sørge for å:

- brukerrette tjenestene mer
- bidra til motiverte ansatte gjennom tilrettelegging av rammebetingelser og arbeidsoppgaver (de ansatte er avgjørende for mer tilfredse brukere)
- effektivisere og brukertilpasse bedre ved å ta i bruk internett og selvbetjeningsløsninger i større grad

Selv om Fylkesmannen ikke var en del av undersøkelsen, er dette anbefalinger som det er grunn til å tro har gyldighet også for virksomheten i fylkesmannsembetene.

Fylkesmennene og andre regionale statsetater kommer i ulike sammenhenger i kontakt med lokalt og regionalt næringsliv i sine fylker. I Vestfold, Buskerud og Oppland er disse relasjonene strukturert gjennom et eget samarbeidsprosjekt hvor Fylkesmannen har tatt en initierende rolle. Hovedtanken bak prosjektet er at staten og næringslivet gjennom dialog og bevisst samarbeid kan få til forbedringer og effektivisering av sine respektive virksomheter til felles beste.

### **2.3 utfordringer**

Utviklingen i samfunnet medfører at fylkesmannsrollen må tilpasses og fornyes. I kapittel 6 trekkes det opp en del aktuelle utfordringer og dilemmaer i dette arbeidet.

Som *sektormyndighet* er Fylkesmannens viktige oppgave å sørge for at kommunene har så gode faglige sektorvise beslutningsgrunnlag som mulig. Det er kommunene og deres politiske organer som er det primære samordningsorganet på kommunenes eget territorium. Ved interessemotsetninger og konflikter har imidlertid Fylkesmannen en rekke virkemidler og arbeidsformer som har til hensikt å finne frem til løsninger og prioriteringer i samhandling med kommunene.

Som *samordningsmyndighet* er det et hovedmål for Fylkesmannen å arbeide for å redusere ulempene ved sektorisering og å bidra til at gode helhetsløsninger kan oppnås, enten det dreier seg om vertikal eller horisontal samordning. Vertikal samordning innebærer for Fylkesmannen samordning mellom staten sentralt og kommune. Her er Fylkesmannen bindeleddet og skal gjennom samordningsfunksjonen bidra til å understøtte kommunen som helhetlig organ. Horisontal samordning innebærer samordning mellom ulike regionale statlige virksomheter for å møte utfordringer som går på tvers av sektorer.

Samordningsrollen kan gi opphav til spenninger. Disse spenningene og dilemmaene vil kunne innebære ulike tilnærminger til hvordan samordningsoppgaven løses av de ulike fylkesmenn. I den ene enden av skalaen er det en noe tilbakeholden ”postkassemodell” hvor samordningen innebærer at statlige krav og forventninger sammenstilles og formidles i samlet form til kommunene, men hvor eventuelle prioriteringer av hva som skal følges opp og i hvilken rekkefølge overlates til kommunene selv. I den andre enden av skalaen kan samordningen

innebære at ulike statlige krav og forventninger systematisk blir vurdert, både enkeltvis og samlet i forhold til den ressursmessige belastningen de medfører for kommunene og i forhold til at de ikke skal motvirke hverandre. Sistnevnte type samordning gjør krav på både inngående kjennskap til kommunenes økonomiske situasjon og et tett samarbeid mellom de ulike avdelingene i embetene og andre sektoreter som har oppgaver rettet mot kommunene.

Graden av frihet som Fylkesmannen er gitt til å foreta regionale og lokale tilpasninger på de ulike fagsektorer, vil også kunne variere. Fylkesmannen kan likevel ikke nedprioritere eller ”samordne bort” fagdepartementenes forventninger til kommunene på de ulike områdene.

Effekten av samordningen vil være avhengig av hvordan den enkelte fylkesmann fyller rollen gjennom etablering av gode arenaer for dialog, samarbeid og prosess, og av statsetatenes eget ønske om og vurdering av nytte av å delta på slike arenaer. Hvilke arenaer Fylkesmannen benytter i den regionale samordningen, kan variere fra fylke til fylke, men egne regelmessige møter mellom statsetatslederne i fylket/regionene, er mest utbredt. Møtene blir benyttet til å diskuteres relevante samarbeidstiltak på områder av felles interesse og til gjensidig informasjon.

Som *initiativtaker* skal Fylkesmannen arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp, og med dette som utgangspunkt virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd. Fylkesmannens initiativ skal være samlende og berøre fylkets interesser, og de skal være faglige. Det understrekes videre at rollen utøves, og bør utøves, forskjellig fra embete til embete i den forstand at fylkene er ulike og har ulike behov. Fylkets egenart varierer med hensyn til kommunestruktur, næringsstruktur, geografi og økonomi. Utøvelsen av initiativrollen må imidlertid skje med god forståelse og i dialog med kommunene og fylkeskommunene. Som lokale og regionale folkevalgte organer er det kommunene og fylkeskommunen som har det lokale og regionale utviklingsansvaret. Det setter rammer for hvilke typer initiativ Fylkesmannen kan og bør ta.

*Det lokale folkestyret* kommer Fylkesmannen i kontakt med i mange sammenhenger. Som operativ utøver av ulike typer styrings- og oppfølgingsmekanismer overfor kommunen må Fylkesmannen løpende forholde seg til dette. Fylkesmannens relasjon til det lokale folkestyret kan noen ganger fremstå som konfliktfylt ved at Fylkesmannen skal ivareta nasjonale målsettinger som kan komme i konflikt med lokale prioriteringer og ønskemål. Funksjonen som tilsynsinnsinstans og innsigelsesmyndighet innebærer eksempelvis bruk av virkemidler som legger begrensninger på kommunenes frihet. I andre sammenhenger fremstår Fylkesmannen snarere som en vokter for rammene for det lokale folkestyret og talsmann for å formidle lokale interesser overfor sentrale myndigheter.

Fylkesmannens har en rolle som innsigelsesmyndighet, klager og klagemyndighet etter plan- og bygningsloven og som tilsynsmyndighet for kommunale velferdsordninger mv. Dette kan sette styringsforholdet mellom staten og kommunene på spissen. Det er viktig at Fylkesmannen ved bruk av disse virkemidlene forankrer disse i nasjonale politikkdokumenter, retningslinjer, rundskriv eller spesifikke statlige styringsdokumenter innen den enkelte sektor.

Kjernen i Fylkesmannens *oppgaveportefølje* er som før påpekt den kommunerelaterte virksomheten. Det er her organisasjonen som helhet har sin styrke ved en unik bredde i faglig sektorkompetanse, økonomisk og juridisk kommunekompetanse, meklingskompetanse, og ikke minst med inngående kunnskap om hver enkelt kommunes situasjon og særlige utfordringer.

Det er imidlertid lang tradisjon for at Fylkesmannen også er tillagt andre typer oppgaver med direkte innbyggertilknytning. Dette er det både praktiske og rasjonelle grunner til. Det kan likevel være grunn til å peke på at omfanget av denne type oppgaver samlet sett ikke bør bli så stort at de over tid kan bidra til å underminere de kommunerelaterte kjerneoppgavene. Denne balansegangen er det viktig å ha med seg når Fylkesmannens oppgaveportefølje drøftes. Dette vil imidlertid først og fremst være et dilemma for sentrale myndigheter i forbindelse med det løpende fornyings- og reformarbeidet.

Fylkesmannsembetene er i all hovedsak organisert ut fra et generalistprinsipp som innebærer at alle fylkesmenn er delegert den samme myndigheten og de samme oppgavene. Behov for økt profesjonalisering av marginale saksområder eller større grad av likebehandling kan være hensyn som taler for en økt grad av *differensiering og spesialisering av oppgaver* embetene imellom. Men slike hensyn må balanseres opp mot hensynet til Fylkesmannens kjerneoppgaver. Fylkesmannens oppgaver skal og må fortsatt i hovedsak knyttes til fylket og til kommunerelaterte sektor- og samordningsoppgaver.

Det må skilles mellom interne administrative oppgaver i embetene og de oppgavene Fylkesmannen er tillagt som forvaltningsmyndighet. Oppgaver av den første kategorien bør i større grad enn i dag kunne løses mer effektivt i en arbeidsfordeling mellom embetene. Også for de faglige forvaltningsoppgavene kan spesialisering og oppgavedifferensiering i enkelte tilfeller være ønskelig. En slik begrenset utvikling kan bidra til å øke, sikre og mer effektivt gjøre bruk av viktig faglig kompetanse som det kan være mangelvare på. I neste omgang kan dette føre til bedre kvalitet på avgjørelsene og raskere saksbehandling. Særlig vil dette ha gyldighet for de mindre saksområdene med særlige kompetansekrav og hvor det enkelte embete kanskje ikke behandler så mange saker hvert år.

Rammer for fylkesmannens adgang til *intern organisering* av eget embete er fastsatt av FAD i 2003. Etter disse skal departementene ”kunne identifisere den avdeling, seksjon eller person som er ansvarlig for et saksområde. Embetene skal unngå oppsplitting av et saksområde på flere organisatoriske enheter der dette ikke er ønskelig fra fagdepartementets side”.

Det er et grunnleggende trekk ved fylkesmannsløsningen at det ikke går noen styringskanal direkte fra fagdepartement til vedkommende fagavdeling i embetet. Formelt sett skjer all delegering og instruksjon til Fylkesmannen. Dette må holdes opp mot et annet nokså selvsagt krav. Nemlig at departementer som er ansvarlige for gjennomføringen av politikken innenfor et samfunnsområde må kunne kreve å disponere og styre et apparat med nødvendig fagkompetanse på regionalt nivå.

## **2.4 Ledelse**

God måloppnåelse, rolleutøvelse og strategisk tilpasning til endringer i rammebetingelser og behov handler om forståelse og utøvelse av god ledelse. Et bevisst forhold til dette må gjennomsyre alle ledernivåene i organisasjonen. ”Plattform for ledelse” i staten skal ligge til grunn for lederskapet og for å utvikle ledelsen i fylkesmannsembetene.

Fylkesmannen er med sine mange oppdragsgivere og fagområder en kompleks og krevende organisasjon å lede. På den ene siden skal lederen av embetet forholde seg til en rekke departementer og direktorater. Signalene derfra kan ha innebygde motsetninger i seg. På den andre siden skal fylkesmannen også lede sin egen organisasjon der de enkelte

sektoroppgavene er tydelige. Fylkesmannen skal lede en organisasjon som representerer sterke sektorinteresser, men skal selv også utøve et helhetssyn.

Dette er særlig krevende i forhold til samordningsfunksjonen, der fylkesmannens personlige egenskaper og autoritet tillegges vekt. God håndtering av de spenninger og frihetsgrader som ligger innebygget i fylkesmannsembetet vitner om godt lederskap. Utgangspunktet er en god samfunnsforståelse trukket opp i retningslinjer fra regjering og overordnede departementer. Innenfor disse retningslinjene må den enkelte fylkesmann utvikle holdninger og rutiner som understøtter de målene som er satt opp.

En viktig forutsetning for god rolleutøvelse og god resultatoppnåelse hos Fylkesmannen er knyttet til den evne aktørene på ledernivå har til å utvikle fellesskap om den felles institusjonelle selvforståelse, institusjonens verdier, dens strategiske mål og det gode lederskap.

*Fylkesmannen* er den øverste leder av fylkesmannsembetet. Det er fylkesmannens ansvar å sørge for at det systematisk blir arbeidet med å forme lederholdninger og forvaltningsverdier i organisasjonen som fremmer måloppnåelse og sikrer god rekruttering og et høyt faglig kompetansenivå. Fylkesmannen har som øverste leder ansvaret for at embetet til enhver tid er organisert og ledet på en slik måte at arbeidsoppgavene blir løst best mulig innenfor gitte rammer og i samsvar med de mål som er satt for Fylkesmannen gjennom lovgiving, budsjettvedtak, tildelingsbrev eller formidlet gjennom andre styringskanaler. Det forutsettes at fylkesmannen vurderer behov for intern lederutvikling som også omfatter eventuelle mellomledere og som tar sikte på å utvikle medarbeiderskapet mellom nivåer og enheter innenfor embetet.

Fylkesmannen må utøve helhetlig og strategisk ledelse og være særlig engasjert i å klargjøre embetets visjoner, mål og strategi. Fylkesmannen har ansvaret for å profilere og gi embetet autoritet og status utad, og bidra til utvikling av en felles forståelse av organisasjonen og dens verdigrunnlag internt. Fylkesmannen har et særlig ansvar for at ansatte er trygge på Fylkesmannens ståsted når de opptrer som representanter for embetet. Fylkesmannen må i tilstrekkelig grad også ivareta og synliggjøre sitt personalansvar og sin leder- og arbeidsgiverrolle. Det er viktig at utfordringer knyttet til utvikling av arbeidsmiljø, kompetanseutvikling, rekruttering mv er forankret i toppledelsen.

*Assisterende fylkesmann* utgjør sammen med fylkesmannen den øverste ledelsen ved fylkesmannsembetet. Fylkesmannen og assisterende fylkesmann er å forstå som én organisatorisk enhet, og assisterende fylkesmanns hovedfunksjon er å understøtte og være stedfortreder for fylkesmannen og være embetets faste nestleder. Det er viktig at potensialet i embetsledelsen utnyttes fullt ut og at rolledelingen mellom fylkesmannen og assisterende fylkesmann er klar og forutsigbar, både innad og utad. Assisterende fylkesmann er en avgjørende medspiller i det helhetlige og strategiske lederskapet som embetsledelsen utgjør. Han eller hun vil ofte i en arbeidsdeling med fylkesmannen ha et løpende oppfølgingsansvar overfor enkeltavdelinger og/eller særlige saksområder.

*Avdelingsdirektørene* er embetets fremste faglige autoriteter på sine områder. Fylkesmannen har ansvaret for å finne frem til en styringsform som gjør at avdelingsdirektørene får en god plattform for å forvalte sitt fagansvar også i et helhetlig perspektiv. Avdelingsdirektørene er også medansvarlige for helheten i fylkesmannsembetets virksomhet og for embetets samlede innsats i fylket. Avdelingsdirektørene bør delegeres ansvar og myndighet i samsvar med dette.

Denne spenningen og balansen mellom sektor og helhet er en grunnleggende realitet i embetet, og dermed også grunnlaget for god oppgaveløsning samlet sett. Avdelingsdirektørene er formelt likestilte, og forholdene i ledelsen må avspeile dette.

## **2.5 Veien videre**

Det er viktig at sentralforvaltningen og ikke minst fylkesmennene selv har en fortløpende vurdering av spørsmål som hvordan fylkesmannsrollen i ulike konkrete sammenhenger best bør utøves, og hvordan balanseringen mellom de ulike oppdragene skal være. Det er også viktig hvordan interesser og hensyn veies og formidles, og hvordan institusjonen fremstår for omgivelsene for å svare på oppdragsgivernes krav og brukernes forventninger. Et sentralt spørsmål vil også være hvordan institusjonens mål og verdier best kan forankres hos de ansatte i fylkesmannsambetet. Plattform for ledelse i staten skal ligge til grunn for lederskapet og for å utvikle ledelsen i statsforvaltningen. God ledelse, blant annet aktiv rollebevissthet og bygging av en felles institusjonell selvforståelse blant embetets ansatte, er en kontinuerlig prosess og bør inngå som et hovedelement i fornyingsarbeidet i det enkelte embete.

Hovedansvaret for å ta tak i og opprettholde oppmerksomhet på disse problemstillingene, ligger hos fylkesmannen personlig.

I styringsdialogen med fylkesmennene vil FAD i tiden fremover sette søkelys på de ulike temaer som drøftes i denne rapporten. Videre vil erfaringsutveksling og læring fylkesmannsambetene imellom settes på dagsorden. FAD ser på dette som et sentralt virkemiddel i embetenes kultur- og organisasjonsbygging. Det er likevel grunn til å påpeke at det er den enkelte fylkesmann som har ansvaret for å gjennomføre tiltak for å sikre godt og effektivt samarbeid med andre fylkesmannsambeter og øvrige samarbeidspartnere.

## **3 Fylkesmannens rolle og oppgaver**

Fylkesmannsambetene hadde i 2011 om lag 2.400 medarbeidere. I gjennomsnitt gir dette 133 medarbeidere pr embete. Det reelle antallet ansatte varierer imidlertid betydelig; fra 82 ansatte i Aust-Agder til 265 ansatte i Oslo og Akershus. Fylkesmannsambetene hadde i 2011 et samlet driftsbudsjett på ca 1,4 mrd kroner.

Det er ikke noen alminnelig lov om Fylkesmannen. Fylkesmannsinstitusjonen bygger på lang konstitusjonell praksis og på gjeldende instruks for fylkesmenn fastsatt ved kongelig resolusjon i 1981 (vedlegg 1). For å minne om den kontinuitet som er knyttet til Fylkesmannen, skal det pekes på at den nåværende fylkesmannsinstruksen erstattet en tidligere instruks fra 1685.

Instruksens to innledende paragrafer speiler fylkesmannsambetets klassiske dobbelte oppdrag: På den ene siden som redskap for de sentrale myndigheter overfor fylket, og på den andre siden som innovativ kraft i fylket og som formidler av fylkets behov overfor sentrale myndigheter. Fylkesmannens doble oppdrag, som kan spores tilbake til eneveldets barndom, er den historiske kilden til det rollemangfoldet som karakteriserer embetet den dag i dag.

Fylkesmannsinstruksen § 1 slår generelt fast at Fylkesmannen er Kongens og regjeringens representant i fylket. Fylkesmannens overordnede oppgave er å arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp. Med dette som utgangspunkt skal Fylkesmannen samtidig virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd.

Etter instruksen § 8 skal Fylkesmannen behandle saker som ved lov eller på annen måte er lagt til embetet.

Gjeldende fylkesmannsordning forutsetter ikke at alle statlige forvaltningsorganer på regionalt nivå skal tilhøre institusjonen. Fylkesmannsembetet skal primært bestå av forvaltningssektorer som har oppfølgingsoppgaver overfor kommunene. Dette gir staten mulighet for helhetlig oppfølging i forhold til kommunesektoren. Synergieffekter mellom sektorene kan utnyttes bedre, motstrid mellom ulike statlige krav og beslutninger kan avdekkes og håndteres, og ikke minst gir den organisatoriske samlingen bedre forutsetning for å tilpasse pålegg og krav fra de ulike sektorene til kommunenes økonomi. Den helhetlige oppfølgingen av kommunene, som fylkesmannsinstitusjonen forutsetter, skal bidra til å understøtte det lokale folkestyret.

Fylkesmannsembetet har høy faglig kompetanse på en rekke viktige samfunnsområder. Embetet er først og fremst et styringsmessig bindeledd mellom kommunene og sentrale statlige myndigheter. Dette gjelder generelt, men også spesielt på flere viktige politikkområder som kommunene er tillagt gjennomføringsansvar for. Som miljøvernmyndighet, landbruksmyndighet, utdanningsmyndighet, helse- og omsorgsmyndighet, beredskapsmyndighet, myndighet på barn- og oppvekstområdet osv, har Fylkesmannen et regionalt ansvar for at den nasjonale politikken på disse områdene blir fulgt opp. I dette inngår også betydelige tilsynsoppgaver overfor kommunene. På enkelte områder har Fylkesmannen også et direkte gjennomføringsansvar for statlig politikk på regionalt nivå.

Samtidig skal Fylkesmannen bidra til å se ulike statlige oppgaver og politikkområder i sammenheng, slik at gode samfunnsmessige helhetsløsninger kan oppnås regionalt og lokalt. Som statens regionale representant er Fylkesmannen også tillagt oppgaver som mekler/konfliktløser mellom kommuner og i situasjoner der det oppstår konflikter mellom kommunale og statlige interesser. I forhold til innbyggerne og næringslivet er Fylkesmannen tillagt oppgaven som klagemyndighet over kommunale enkeltvedtak etter særlovgivningen. På denne måten har Fylkesmannen også en viktig funksjon som rettssikkerhetsinstans overfor borgerne og næringslivet i forhold til de vedtak som treffes av kommunene.

Fylkesmannens oppgaveløsning vil preges av lokale forhold i hvert enkelt fylke. Det er betydelig forskjell på Vestfold og Finnmark, Oslo og Akershus og Sogn og Fjordane. Forskjeller i befolkningsstørrelse, -tetthet og -sammensetning, geografi og kommune- og næringsstruktur gjenspeiles gjerne i fylkesmannsembetets arbeidsmåter og prioriteringer. Det enkelte fylkets egenart vil derfor i seg selv representere et sett tilleggsutfordringer for Fylkesmannen.

Fylkesmannsembetet kjennetegnes av at det er en sammensatt organisasjon, både i forhold til arbeidsoppgaver, arbeidsmåter og tilknyttet fagkompetanse. Den interne organiseringen er i stor grad gjennomgående, men det er åpnet opp for en viss grad av lokal tilpasning. Når det gjelder ledelse støtter fylkesmannen seg på en assisterende fylkesmann, og gjennomgående på fra fem til sju fagavdelingssjefer og en administrasjonssjef. Vedtakskompetanse i faglige enkeltsaker er i betydelig grad delegert til avdelingsnivå ved interne delegasjonsreglementer.

I tillegg til faglige og samordningsmessige oppgaver har fylkesmennene de senere år i særlig grad vært utfordret på sin evne til fornying, omstilling og fleksibilitet i egen organisasjon, og på evnen til å løse sine oppgaver i et regime med tydeligere mål- og resultatkrav.

Med dette som bakgrunn skal vi kort gå gjennom Fylkesmannens hovedfunksjoner.

### **3.1 Sektormyndighet og veiledning**

Forvaltningsoppgaver for fagdepartementene, direktoratene og statlige tilsyn utgjør hovedarbeidsområdet for Fylkesmannen, både i omfang og når det gjelder samfunnsmessig viktighet.

De fleste av oppgavene er knyttet til iverksetting av regjeringens sektorpolitikk på ulike områder. Som regel er det kommunen som yter førstelinjetjenesten på områdene innenfor rammer gitt fra departementene. På noen områder har Fylkesmannen også et førstelinjeansvar for gjennomføring av den statlige politikken; for eksempel gjelder dette på områdene miljøvern og landbruk. Innenfor disse sektorene forvalter Fylkesmannen en rekke lover og regler. Mer konkret er Fylkesmannen gjennom lov pålagt en rekke oppgaver som regional tilsynsmyndighet, mekler og klageinstans for vedtak i kommunene. Fylkesmannen behandler enkeltsaker og avgjør søknader, forvalter tilskuddsordninger og driver aktiv veiledning og informasjon overfor kommunene på en rekke områder.

Med sine ulike sektorroller, sin varierte fagkompetanse og sitt samordningsansvar er Fylkesmannen også en viktig premissgiver og medspiller i kommunenes og fylkeskommunens planlegging etter plan- og bygningsloven (kommuneplaner og reguleringsplaner, regionale planstrategier og fylkesplaner). Veiledning av kommunene er med andre ord en sentral del av Fylkesmannens oppgaver. Fylkesmannen har også en rolle som regional utviklingsaktør på området landbruk og bygdeutvikling/næringsutvikling.

### **3.2 Samordning**

Fylkesmennes samordningsansvar er hjemlet i fylkesmannsinstruksen. Av instruksen går det blant annet frem at Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket. Fylkesmannen skal også arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltningen og bistå statlige etater med behandlingen av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen. Dette gir imidlertid ikke forrang for Fylkesmannens syn, i tilfelle der fagetatene har alternative oppfatninger. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har gitt særlige retningslinjer for Fylkesmannens samordningsfunksjon i forhold til kommunene.

Samfunnssikkerhet og beredskap er heller ikke knyttet til regjeringens sektorpolitikk, men representerer for Fylkesmannen samordning av oppgaver fra sentrale myndigheter for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap tverrsektorielt, lokalt og regionalt. Disse oppgavene formidles gjennom samordningsrollen til Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) på dette området. Denne samordningen foregår både horisontalt og vertikalt. Horisontal i forhold til andre regionale samfunnssikkerhetsaktører, og vertikal i forhold til både kommunene og JD/DSB. Samordningsrollen på samfunnssikkerhetsområdet gjelder både innenfor forebygging og krisehåndtering.

Fylkesmannen er statens viktigste samordningsorgan på mellomnivået. Samordning er et viktig element i embetets funksjon, ikke minst forbundet med rollen som bindeledd mellom sentralmakt og lokalstyre. Utbyggingen av den moderne norske velferdsstaten har skjedd gjennom sterke sektorvise fagorgan. Fylkesmannsembetet er det eneste regionale organet med



en egen fullmakt til og forventning om å ta samordningsinitiativ overfor andre statlige etater på samme nivå. Denne oppgaven er i hovedsak begrunnet ut fra ønsket om en effektiv statsforvaltning, samordningsbehov overfor kommunene og fylkeskommunen, og forventningen om at Fylkesmannen skal arbeide ”til gagn og beste for fylket”.

Samordningsoppgavene handler om mange hensyn, men statens evne til å realisere nasjonale mål på tvers av nivå og sektorer og samordning av statens forhold til kommunene, fremstår som de viktigste.

### **3.3 Rettssikkerhet**

En viktig side ved Fylkesmannen er funksjonen som rettssikkerhetsinstans. Selv om rettssikkerhetshensyn skal prege fylkesmennenes egen oppgaveløsning, er det likevel oppgaven som klagemyndighet for kommunale enkeltvedtak og oppgaven som tilsynsmyndighet etter særlovgivningen som utgjør hovedelementene i fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans. Dette gjelder i forholdet mellom kommunene som offentlig utøvende myndighetsorgan, og innbyggerne og næringslivet som mottakere av kommunale tjenester og vedtak.

Rollen som klagemyndighet er spesiell i den forstand at fylkesmannen her kan gå inn i kommunale enkeltsaker - så langt de enkelte lovbestemmelser angir - med rett og plikt til å prøve alle sider ved saken, og med myndighet til å oppheve vedtaket og til selv å treffe nytt vedtak. Fylkesmannen kan i enkelte sammenhenger også omgjøre slike vedtak av eget tiltak uten at det foreligger klage.

Oppgavene som tilsynsmyndighet overfor kommunene og kommunale tjenester har for fylkesmennene økt i omfang og arbeidsinnsats på flere av sektorområdene.

### **3.4 Initiativ og forslag**

Etter instruksen skal Fylkesmannen - med utgangspunkt i sin rolle som Stortingets og regjeringens representant - virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd. Fylkesmannen skal videre holde Regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i fylket og fremme forslag til løsning av oppgaver i den utstrekning fylkesmannen finner det nødvendig eller formålstjenlig.

Instruksens ordlyd må forstås slik at rollen som iverksetter av nasjonal politikk og lojaliteten til overordnede organer har førsteprioritet. Rollen som innovativ kraft og som formidler av lokale og regionale interesser må altså ikke utøves på en slik måte at den kommer i konflikt med rollen som Stortingets og regjeringens representant.

Det ligger i sakens natur at det er vanskelig å regulere hvordan fylkesmannens initiativrolle skal utøves. Instruksen sier at slike initiativ skal tas når de ”finnes påkrevd”, og mye er dermed overlatt til fylkesmannens skjønn. En hovedregel bør likevel være at Fylkesmannen baserer sine initiativ på faglige vurderinger og så langt som råd i samråd med kommunale organer og med den nødvendige respekt for det lokale og regionale folkestyret. Særlig er det viktig at fylkeskommunens førende rolle som regional utviklingsaktør respekteres.

### **3.5 Informasjon**

Etter fylkesmannsinstruksen skal Fylkesmannen holde de sentrale myndigheter orientert om viktige spørsmål i fylket, og formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organ om forhold som antas å berøre deres virksomhet. Dette er viktige ledd i oppgaven som formidler og oppfølger av nasjonal politikk overfor kommunene.

Fylkesmennenes informasjonsoppgaver vokser stadig. En økende vektlegging av ramme-, mål- og resultatstyring, i tillegg til tradisjonell regelstyring, utløser et økt informasjons- og veiledningsbehov overfor kommunene, samtidig som behovet øker for bedre og raskere rapporteringsrutiner mellom kommune og stat.

Både departementene og kommunene ser på fylkesmennene som et viktig informasjonsknutepunkt mellom den sentrale statsforvaltningen og kommunene. Den brede kommunekompetansen i fylkesmannsembetene gjør at rapporteringen gjennom denne informasjonskanalen er målrettet, aktuell og helhetlig. Dette er avgjørende for departementene og direktoratene i deres arbeid med å videreutvikle innholdet og virkemidlene i sektorpolitikken.

Tilbakemeldingene til den sentrale statsforvaltningen bør i utgangspunktet være både dokumenterte og transparente.

## **4 Departementene og fylkesmennene**

Fylkesmannen er regjeringens representant i fylket. Som kollegium forholder regjeringen seg imidlertid ikke direkte til Fylkesmannen. Her går styringslinjen i praksis via det enkelte departement og den enkelte statsråd. Det er likevel viktig å slå fast at Fylkesmannens forankring i politiske organer er den til enhver tid sittende regjering og dens medlemmer.

Det er et særtrekk ved fylkesmannsembetene at de ikke bare forholder seg til ett, men mange departementer og direktorater. Styringsmodellen for Fylkesmannen bygger på at ansvaret for embedets virksomhet er delt mellom FAD og de fagdepartementer som har oppdrag lagt til Fylkesmannen. Noen departementer har delegert myndighet videre til underliggende sentrale direktorater og tilsyn. Mens det overordnede, samordnende og administrative ansvaret er lagt til FAD, er fagdepartementene (eventuelt også direktorat/tilsyn) overordnet embedet på sine respektive fagområder. Fagdepartementene har direkte faglig instruksjonsmyndighet over Fylkesmannen innenfor vedkommende departements saksområde. Den enkelte fagstatsråd er konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget på sine områder også der oppgaver er lagt til Fylkesmannen.

Fylkesmannen utfører også enkelte oppgaver for kongehuset og Stortinget.

### **4.1 Stortinget og Kongehuset**

Selv om Fylkesmannen etter instruksen skal arbeide for at Stortingets politikk blir fulgt opp på det regionale og lokale plan, betyr ikke dette at Stortinget forholder seg direkte til fylkesmennene i oppgaveløsningen. Det er forvaltningens oppgave å gjennomføre Stortingets politikk, og styringslinjen til Fylkesmannen vil derfor alltid i denne sammenheng gå via regjeringen og departementene.

Likevel er det slik at fylkesmennene utfører enkelte oppgaver direkte for Stortinget. Dette dreier seg imidlertid ikke om offentlig myndighetsutøvelse, men gjerne om mer praktiske handlinger som tilrettelegging og avvikling av besøk, møter og befaringer fra Stortingets organer i fylkene. Som regel vil dette være som ledd i Stortingets egen behandling av saker oversendt fra regjeringen. I praksis vil dette særlig gjelde for komiteene og deres befaringer og besøk i fylkene. Fylkesmannens syn på aktuelle saker komiteene på denne måten har til behandling, vil på forhånd være kommunisert tjenestevei inn til vedkommende ansvarlige departement/direktorat.

Det er ellers lang praksis for at Fylkesmannen med jevne mellomrom inviterer stortingsrepresentantene fra eget fylke til rene informasjonsmøter om forhold som ligger til Fylkesmannens oppgaveportefølje.

Ut over dette skal henvendelser fra Stortinget til Fylkesmannen kommuniseres via vedkommende ansvarlige departement. Fylkesmannen skal ikke møte noen av Stortingets organer uten at det foreligger samtykke til dette fra vedkommende ansvarlige departement.

Kongen - i betydningen landets statsoverhode - forholder seg (som regel via hoffforvaltningen) direkte til Fylkesmannen ved kongehusets reiser i det enkelte fylke. Fylkesmannen har ansvar for planlegging og gjennomføring av slike besøk, og mottar og følger selv Kongen og andre representanter for kongehuset og deres gjester under besøket.

Fylkesmannen forbereder saker om tildeling av ordener direkte for Kongen, som selv avgjør slike saker etter Grunnloven § 23. Fylkesmannen forstår også utdeling av ordener på Kongens vegne.

## **4.2 Fagdepartement, direktorat og statlige tilsyn**

Fylkesmennene skal først og fremst være slagkraftige regionale sektororgan for de oppdragsgivende fagdepartementene og deres direktorater. Det er samtidig en utfordring at dette ikke skjer på en måte som underminerer samordningsoppdraget.

Tildeling av faglig forvaltningsmyndighet og budsjettmyndighet fra overordnet nivå skal alltid skje til Fylkesmannen; dvs. til forvaltningsorganet Fylkesmannen ved dets øverste sjef fylkesmannen. Utøvelse av myndighet på lavere nivå i organisasjonen vil derfor alltid være basert på intern delegasjon fra fylkesmannen. Dette innebærer at fylkesmannen er ansvarlig for de vedtak som treffes og for ressursbruken. Overfor oppdragsdepartementene og oppdragsdirektoratene er det derfor fylkesmannen som har det overordnede resultatansvaret for både den faglige og økonomiske delen av virksomheten. Internt, og i praksis i stor grad også overfor oppdragsdepartementene, vil imidlertid den enkelte avdelingssjef ha faglig og økonomisk resultatansvar for virksomheten i den enkelte avdeling.

Fagdepartementene har i varierende grad egne styringsmøter direkte med fylkesmannsembetene og deres fagavdelinger.

De departementer (med underliggende sentrale direktorater og tilsyn) som i 2011 brukte Fylkesmannen som sitt regionale apparat var disse:

1. <b>Arbeidsdepartementet</b> - Arbeids- og velferdsdirektoratet	6. <b>Kommunal- og regionaldepartementet</b>
2. <b>Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet</b> - Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	7. <b>Kulturdepartementet</b>
3. <b>Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet</b>	8. <b>Kunnskapsdepartementet</b> - Utdanningsdirektoratet
4. <b>Helse- og omsorgsdepartementet</b> - Helsedirektoratet - Statens helsetilsyn	9. <b>Landbruks- og matdepartementet</b> - Statens landbruksforvaltning
5. <b>Justis- og beredskapsdepartementet</b> - Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	10. <b>Miljøverndepartementet</b> - Direktoratet for naturforvaltning - Klima- og forurensningsdirektoratet
	11. <b>Samferdselsdepartementet</b>
	12. <b>Utenriksdepartementet</b>

### 4.3 FAD

FAD har en samordningsrolle overfor øvrige fagdepartementene som har lagt oppgaver til Fylkesmannen. Samtidig er FAD administrativt overordnet embetene, og har et hovedansvar for tilrettelegging, sikring og kontroll av kvalitet i styringssystemer, og for fornying og kompetanse- og organisasjonsutvikling i embetene. I samråd med fagdepartementene har FAD ansvaret for initiering, samordning og oppfølging av utviklingstiltak overfor fylkesmannsembetene. Å bidra til forsvarlig drift og fornying av administrative styringssystemer er en del av dette.

Det enkelte fagdepartement har ansvar for at Fylkesmannens oppgaver innen eget saksområde er tilstrekkelig finansiert, inkludert en forholdsmessig andel av administrative kostnader. FAD har ansvar for å forvalte det felles budsjettkapittel 1510, og har dessuten finansieringsansvar for sektorovergrepene saker der ansvaret for området ikke er forankret i fagdepartementene.

FAD forbereder saker om utnevning av fylkesmenn og tilsetter assisterende fylkesmenn. I tillegg har FAD egne fagområder lagt til Fylkesmannen, blant annet partistøtteordningen, oppfølging av det samiske området og oppgaver regulert i gravferdsloven og helligdagsloven.

#### 4.3.1 FADs koordineringsoppgaver overfor fagdepartementene

Kapitel 1510 Fylkesmannsembetene er et felles budsjettkapittel i den forstand at det finansierer oppgaver som Fylkesmannen utfører på oppdrag fra fagdepartementene. FADs forvaltning av kapittel 1510 skal reflektere at midlene er tilført felleskapittelet fra ansvarlige fagdepartementer. FADs rolle ved utforming av de årlige statsbudsjettene er dermed å samordne og avpasse de sentrale føringer på fagdepartementenes områder. Av dette følger at arbeidet med tildelingsbrev og embetsoppdrag også bærer preg av samordning av innspill fra en rekke departementer, direktorater og tilsyn.

Det tilstrebes at helheten i departementenes styringsbudskap til fylkesmannsembetene fremkommer så klart som mulig, og innpasses i felles administrative systemer. Samme

prinsipp gjøres gjeldende for tilbakemeldinger fra embedene til overordnede myndigheter, ved at FADs elektroniske årsrapport er hovedkanal for rapportering også på fagområdene.

#### *Departementenes fylkesmannsutvalg*

Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) er et rådgivende samordningsorgan for FAD. DFU består av embetsmenn i departementer som har et særlig ansvar for oppgaver som utføres av fylkesmannsembetene. DFU møtes inntil seks ganger i året. Lederen av Fylkesmennenes arbeidsutvalg deltar på inntil fire av møtene.

Møtene har ingen formell plass i beslutningssystemet, men er å betrakte som et forum for nødvendig styringskoordinering, erfaringsutveksling og utveksling av synspunkter departementene imellom. Gjennom DFU deltar fagdepartementene i FADs overordnede embetsstyring. Sentrale temaer er blant annet samordning av politiske prioriteringer, prinsipielle vurderinger knyttet til styringen av embedene, vurderinger av fylkesmannsrollen, utvikling av styringssystemene, samarbeid om styringsdokumenter, styringsmøter mv. Selv om møtene er av rådgivende art, foretas det avklaringer om prinsipper og ordninger for oppfølging av embedene i DFU.

Departementene representerer faglige interesser som kan divergere eller komme i konflikt med hverandre. Det er likevel et mål at DFU-departementene fremstår som mest mulig samkjørte overfor fylkesmannsembetene. Grunnleggende uenighet må finne sin løsning i regjeringen.

Hvert år i desember holdes det et møte for departementsrådene i FAD og de mest sentrale fagdepartementene. I møtene gjennomgås og vurderes forholdet mellom oppgaver og ressurser samlet sett for fylkesmannsembetene de kommende år.

Det enkelte fagdepartement og FAD gjennomfører i tillegg egne bilaterale møter. Formålet med de bilaterale møtene er å legge til rette for en tettere informasjons- og erfaringsutveksling innen det enkelte fagområdet.

#### *Finansieringsordning for Fylkesmannen*

Finansieringsordningen for Fylkesmannen er drøftet i regjeringen. Gjeldende retningslinjer for ordningen er utarbeidet av FAD i 2009 i samarbeid med DFU. En omforent holdning til finansieringsordningen og bruk av retningslinjene anses som viktig for å tydeliggjøre ansvarsforholdene fagdepartementene i mellom når det gjelder å sikre balanse og samsvar mellom oppgaver og ressurser som legges til embedene.

Finansieringsordningen betinger at fylkesmennene, FAD og de oppdragsgivende departementene har oversikt over ressursbruken i embedene. Det enkelte fagdepartement disponerer som hovedregel sin andel av ressursene på kapittel 1510. FAD har et særlig ansvar for å innhente oversikt over samsvar mellom oppgaver og ressurser på kapittel 1510 totalt sett. For å skaffe denne oversikten, må fylkesmennene rapportere både måloppnåelse og ressursbruk tilknyttet de ulike fagområdene. Opplysningene skal fremkomme i årsrapporten.

Det er et sentralt element i finansieringsordningen at fylkesmennenes ressursbruk på nasjonalt nivå skal være i samsvar med tilførte ressurser fra fagdepartementene. Fagdepartementenes finansieringsansvar legger dermed begrensinger på embedenes muligheter for å omdisponere midlene mellom departementsområdene. Det er samtidig et ønske at embedene har en viss frihet til lokal tilpasning. I tildelingen er det derfor ikke lagt opp til en øremerking av

ressurser til de ulike departementsområdene i det enkelte embete. Fordelingen som ble rapportert inn i årsrapporten for 2010 er lagt til grunn for fordelingen mellom fagdepartementene av de samlede embetsressursene.

Fagdepartementenes behov for styring med ressursbruk på egne områder er krevende å kombinere med lokal tilpasning i embetene. Avveining av disse to hensynene er søkt ivaretatt i ordningen. For det første skal ressursbruk på departementsområder vurderes samlet på nasjonalt nivå. Dersom det embetenes samlede ressursbruk blir vridd fra et departements fagområder til et annet departements fagområder, kan disse endringene korrigeres. Endringer i ett embete kan motveies av endringer i andre embeter. Dette gir fleksibilitet på lokalt nivå. For det andre er det fastsatt at en eventuell vridning i ressurser mellom departementene samlet sett skal vedvare gjennom to påfølgende årsrapporteringer for at den skal korrigeres. Dette for å unngå korrigeringer i forhold til endringer som skyldes tilfeldige skjevheter som følge av vakanser, midlertidige svingninger i underliggende behov mv.

Unntak fra disse hovedreglene er dersom dårlig måloppnåelse i et embete kan relateres til konkret omprioritering av ressurser fra et departements fagområde til et annet departements områder. En tettere styring med det enkelte embetes disponering av ressurser vil da kunne finne sted i den løpende styringsdialogen.

Samtidig som finansieringsordningen tydeliggjør ansvarslinjer, gjenspeiler den flere av de sentrale utfordringene embetene møter i det å være både sterk og tydelig sektormyndighet og samtidig samordne og tilpasse statlige signaler til lokale behov og forutsetninger. Finansieringsordningen er, som nevnt over, ment å regulere og systematisere forhold på nasjonalt nivå, og er ikke utarbeidet for bruk i det enkelte embete. Samtidig må selvsagt embetene forholde seg til at ressursfordelingen internt skal gjenspeile ressurser tildelt til embetet innen fagområdet.

Etableringen av et felles budsjettkapittel med påfølgende fastsettelse av retningslinjer for finansieringsordning byr både på muligheter for og legger begrensninger på den interne styringen av embetene. Finansieringsordningen vil bli gjenstand for en egen evaluering.

#### **4.3.2 FADs rolle overfor fylkesmennene**

FAD har et særlig ansvar for å bidra til at fylkesmennene sørger for en samordnet og helhetlig ressursutnyttelse og god virksomhetsstyring. Å sikre at det foretas gode risiko- og sårbarhetsvurderinger internt i embetene inngår her som et sentralt element. Som administrativt overordnet instans har FAD et særlig ansvar for at embetene setter ledelse, organisasjonsutvikling og rolle/funksjon på dagsorden.

FAD er videre spesielt opptatt av at fornyingsperspektivet inngår i alle deler av Fylkesmannens virksomhet, i samsvar med regjeringens politikk for utvikling av en effektiv og brukerrettet oppgaveløsning i offentlig forvaltning. FAD har eksempelvis en pådriverrolle i utvikling og implementering av embetenes IKT-strategi. Bruken av IKT har ført til endrede arbeidsformer i embetene og mellom embetet og omverdenen. Videre utvikling på IKT-området vil kunne åpne for alternativ lokalisering av tjenester og videreutvikling i oppgaveløsning. Dette vil kunne gjøres gjeldende både innen ulike fagområder og innen oppgaveløsningen på det administrative området.

FAD har videre ansvar for å bistå fagdepartementene dersom det er behov for at enkeltembeter justerer sine prioriteringer.

### 4.3.3 Styringsdokumenter og styringsdialog

Styringen av Fylkesmannen legger vekt på å følge de hovedlinjer for mål- og resultatstyring som er utviklet i statlig sektor i de senere år. Samtidig vil også andre styringsformer kunne tas i bruk, uten at dette vil fremstå som et brudd på mål- og resultatstyringsprinsippet. Følgende dokumenter og arenaer for dialog er sentrale i styringen av fylkesmannsembetene.

#### *Styringsdokumenter*

Som tidligere påpekt samarbeider departementene om utarbeiding og synliggjøring av embetenes virksomhet i de årlige statsbudsjettene. Ressursene på kapittel 1510 benyttes i hovedsak til å løse fagoppgaver på andre departementers områder. Derfor er det viktig at disse fagdepartementene formidler mål og resultatkrav i FADs budsjettproposisjon. FAD er pålagt å orientere Stortinget om hvilke mål og resultater regjeringen forventer å oppnå ved å benytte fylkesmannsembetene. For at regjeringen skal oppfylle sin redegjøringsplikt overfor bevillende myndighet, må FAD se til at det gis en samlet fremstilling av oppgaver og ressurser lagt til embetene i FADs budsjettproposisjon.

På vegne av fagdepartementer, direktorater og tilsyn utfører embetene hvert år en rekke oppgaver av midlertidig karakter. Disse oppgavene finansieres over oppdragsgivernes fagkapitler. Videre vil det hvert år finne sted større og mindre endringer i deler av embetenes oppgaveportefølje. I foreløpig tildelingsbrev varsler departementer, direktorater og tilsyn om antatte økonomiske rammer til særlige oppdrag som finansieres utenfor kapittel 1510. Videre orienterer oppdragsgiverne om oppgaver som utgår av embetenes porteføljer, nye oppgaver samt vesentlige endringer i oppgaveporteføljen.

Et sentralt element knyttet til foreløpig tildelingsbrev er at embetene gis mulighet til å vurdere kommende års oppgaver opp mot planlagt ressurstildeling for å løse oppgavene. Embetenes tilbakemelding er viktige innspill til fagdepartementenes endelige vurdering av hvorvidt det er et balansert forhold mellom oppgaver og ressurser innen eget fagområde kommende år. Sammen med øvrig rapportering fra embetene utgjør tilbakemelding på foreløpig tildelingsbrev et viktig grunnlagsmateriale for den samlede vurdering departementene foretar og drøfter i departementsrådsmøtet i desember.

Tildelingsbrevet til embetene er ment å presisere oppdraget til embetene nærmere ved å gi en helhetlig ramme for departementenes forventede mål og resultater, i tillegg til å stille de nødvendige ressurser til disposisjon. Tildelingsbrevet skal ha et innhold som bidrar til å ivareta sektorens krav samtidig som det skal ta tilstrekkelig hensyn til helheten. Embetsoppdraget gir en utdyping og konkretisering av alle oppgavene som skal løses, strukturert etter resultatområder. Embetsoppdraget er slik sett en videreføring av tildelingsbrevet, og benyttes som et elektronisk styringsdokument for ledere og saksbehandlere hos Fylkesmannen. Det enkelte fagdepartementet har ansvar for å ferdigstille embetsoppdraget på sitt område.

Embetenes årsrapporter gir en samlet tilbakemelding på måloppnåelse og ressursbruk i embetene. Med utgangspunkt i årsrapporter og eventuell annen rapportering, gir fagdepartementene en tilbakemelding til FAD med vurdering av embetenes resultatoppnåelse. Departementenes vurderinger benyttes i FADs overordede embetsstyring, de departementsvise styringsmøtene og konkret inn i de enkelte ledersamtaler.

### *Styringsdialog*

Det eksisterer mange arenaer for å koordinere og ikke minst formidle styringssignaler til embetene og tilbakemelding fra embetene. FAD har et ansvar for å utnytte disse best mulig, og se dem i sammenheng. Det enkelte fagdepartement har ansvar for å sikre at styringsdialogen på sitt område er tilstrekkelig.

FAD gjennomfører årlige ledersamtaler med fylkesmannen personlig, med tilhørende lederlønnskontrakt. Videre arrangerer FAD - i samarbeid med fagdepartementene og Fylkesmennenes arbeidsutvalg - fire fylkesmannsmøter hvert år. Fra høsten 2011 har FAD også etablert en ordning med dialogmøter mellom det enkelte embete og FAD. Det legges opp til seks dialogmøter i året.

Vilkårene for styring av fylkesmannsembetene gjør det nødvendig med en viss grad av kompleksitet og fleksibilitet i styringsordningen. FAD og fagdepartementene har et felles mål om å utvikle et så enkelt, effektivt og konsistent styringskonsept som mulig. Dette betyr at embetene og departementene kontinuerlig må ha oppmerksomhet rettet mot å få hensiktsmessige forenklinger og forbedringer.

## **5 Utviklingstrekk**

Samfunnsutviklingen stiller stadig nye krav, forventninger og utfordringer til offentlige virksomheter. Krav og forventninger knyttes til innholdet i de ytelser og tjenester som skal leveres, men kan også rette seg mot de offentlige organers styringsformer, rammebetingelser og organisasjon. Slik er det også for fylkesmannsembetet. Selv om Fylkesmannen som institusjon har en lang forvaltningshistorie, har embetet aldri vært statisk i innhold og organisering. Snarere bygges og ombygges fylkesmannsembetet, i likhet med andre offentlige organer, ved at man løpende forholder seg til og forsøker å imøtekomme samfunnsmessige utviklingstrekk. I det følgende rettes det søkelys mot aktuelle utviklingstrekk i Fylkesmannens omgivelser som på ulike måter og i varierende grad vil utfordre fylkesmannsrollen i tiden fremover.

På et overordnet plan kan det trekkes et skille mellom eksterne og interne utviklingstrekk. Begge påvirker rammene for og innholdet i Fylkesmannens virksomhet. De eksterne utviklingstrekkene er dels knyttet til endringer i nasjonale føringer og rammebetingelser, dels til samfunnsmessige utviklingstrekk i fylkene. De interne utviklingstrekkene dreier seg om endringer i prinsipper for ledelse og organisering og om hvordan fylkesmannsembetene tolker og utøver sine roller internt i det enkelte embete. Selv om det her analytisk sondres mellom de to typene utviklingstrekk, skal sammenhengen mellom utviklingstrekkene understrekes. Endringer i den interne organisering og ledelse av embetene vil ofte være fremskyndet av og innebære en institusjonell tilpasning til de eksterne og mer generelle utviklingstrekk.

Fremstillingen i dette kapitlet er likevel viet de eksterne utviklingstrekkene. Vi tar utgangspunkt i de berøringsflater som Fylkesmannen har med sine omgivelser. Disse berøringsflatene omfatter mer konkret:

- 1) forholdet til den sentrale statsforvaltningen og øvrig statlig forvaltning
- 2) kommunene og det lokale folkestyret
- 3) publikum og det sivile samfunnet



Hva er de tunge utviklingstrekk innenfor hver av disse hovedrelasjonene for Fylkesmannen? Hvordan påvirker de Fylkesmannens roller og virksomhet i form av krav til tilpasning og fornying? Utviklingstrekkene kan ha direkte konsekvenser, f.eks. i form av at sentrale vedtak innebærer nye, færre eller endrede oppgaver for fylkesmennene. Utviklingstrekkene kan også ha en mer indirekte karakter ved at Fylkesmannen må gjøre tilpasninger i egen virksomhet som resultat av endringer i omgivelsene.

## **5.1 Utviklingstrekk i statlig forvaltning og styring**

Det er Stortingets og regjeringens ansvar og myndighet å gi bestemmelser om hvordan den offentlige forvaltning skal styres, organiseres og hvordan arbeidsoppgavene skal være fordelt mellom offentlige organer og forvaltningsnivåer. Sentralt fattede vedtak om endringer i oppgavefordeling, organisering og styring er kanskje den viktigste kilden til endringsprosesser for fylkesmannsembetene.

### **5.1.1 Regionnivåets tiår**

Gjennom det siste tiåret, fra Oppgavefordelingsutvalget avga sin innstilling i 2000 til forvaltningsreformen trådte i kraft i 2010, har det vært mye oppmerksomhet om oppgavefordeling, organisering og inndeling på det regionale nivået. Det er gjennomført betydelige endringer i oppgavefordeling, der overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunen til staten er den mest markante endringen. Det er prøvd ut andre modeller for organisering og styring gjennom forsøk med oppgavedifferensiering og enhetsfylke. Fylkesinndelingen for det folkevalgte nivået har blitt vurdert uten at det har ført til endringer, mens den regionale inndelingen av regionale statsetater langt på vei har gjennomgått en transformasjon i løpet av perioden.

Med gjennomføringen av forvaltningsreformen er det gjort opp en foreløpig status for organiseringen av det regionale nivået.

Fylkeskommunens ansvar for regional utvikling har blitt styrket og understøttet gjennom overføring av oppgaver på en rekke områder. Disse omfatter bl.a. et utvidet ansvar for veinettet, ansvar som vannregionmyndighet, eierskap til Innovasjon Norge og opprettelse av regionale forskningsfond. Det er også overført oppgaver fra Fylkesmannen til fylkeskommunen med begrunnelse i at dette er oppgaver som er vesentlige å se i sammenheng med fylkeskommunens utviklingsrolle, som regionalt ansvar for friluftsliv og ansvar for ulike virkemidler i landbruket. Fylkeskommunen har også fått en forsterket rolle i regional planlegging gjennom å lede arbeidet med å utvikle og vedta regionale planstrategier og myndighet til å vedta regionale planbestemmelser. Det er fylkestinget som er det politiske styringsorgan for den regionale planleggingen og som har ansvaret for å lede og organisere samarbeidet om regional planstrategi og oppfølgende regional planlegging. Den enkelte statlige etat har et selvstendig ansvar for å delta aktivt i den regionale planleggingen i samarbeid med fylkeskommunen. Fylkesmannen har ansvar for å bidra til samordning av regional stats deltakelse i den regionale planleggingen.

For Fylkesmannen har den tiårige reformperioden i stor grad vært preget av en konsolidering av fylkesmannens viktigste hovedfunksjoner. Fylkesmannen skal være statens viktigste samordningsinstans overfor kommunene. Prinsippet om at statlige sektoretater som har kommunerettede oppgaver organisatorisk skal integreres med Fylkesmannen står fast. Dette ble senest konkretisert og etterlevd gjennom integreringen av statens utdanningskontor og fylkeslegeembetene i 2003. Gjennom endringer i kommuneloven, er det lovmessig lagt til rette for sterkere kommunerettet samordning på tilsynsområdet. Etter at lovendringen trådte i

kraft i 2007, skal Fylkesmannen samordne både praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn med kommunene og fylkeskommunene. Fylkesmannens rett og plikt til å samordne tilsynet mot kommunene innebærer samtidig en plikt for øvrige statsetater til å delta i samordningen.

Også i rollen som sektormyndighet er Fylkesmannens oppgaver blitt flere; dels som følge av endringer i krav og forventninger på etablerte sektorområder og dels som følge av nye reforminitiativer. En rekke nasjonale reformer de senere år forutsetter (direkte eller indirekte) medvirkning fra Fylkesmannen. Blant statlige initiativ som i stor utstrekning skal iverksettes i regi av kommunene, er NAV-reformen, samhandlingsreformen, kunnskapsløftet, satsinger i barnevernet, ny plan- og bygningslov, ny naturmangfoldlov, arbeid med klimatilpasning mv. Effektiv gjennomføring av reformene lokalt krever i de fleste tilfeller statlig oppfølging og koordinering regionalt.

Selv om forvaltningsreformen på mange måter satte sluttstrek for en lang reformperiode med fokus på regional oppgavefordeling og organisering, innebærer det likevel ikke at oppgaver ikke vil bli løpende vurdert i forhold til ansvars plassering og organisering. Den siste endringen som direkte berører fylkesmennene er reformen av vergemålslovgivningen som innebærer at kommunenes vergemålsoppgaver overflyttes til staten ved Fylkesmannen.

### **5.1.2 Endringer i direktoratenes roller og regional organisering**

Et dominerende utviklingstrekk i statlig forvaltningspolitikk de senere år har vært en vekst i oppgavene til statlige foretak, tilsyn og fagdirektorater. Veksten har dels skjedd gjennom tilføring av oppgaver fra sentralt nivå for å avlaste departementene og rendyrke deres rolle som sekretariat for politisk ledelse og gjennomførere av sektorpolitikk. Den har også dels skjedd gjennom en overføring av oppgaver fra folkevalgt regionalt og lokalt nivå til statlige organer. Dette er gjerne begrunnet i effektivitetsvurderinger (for eksempel innenfor spesialisthelsetjeneste, barnevern og mattilsyn). Den har dels også skjedd som en følge av en forvaltningspolitikk som har ført med seg tydeligere skiller mellom forvaltningens ulike roller og større innslag av fristilling av statlig virksomhet. Ulike former for fristilling innebærer i de fleste tilfeller en svekkelse av direkte politisk styring og dette har gjerne blitt kompensert med opprettelse av nye statlige tilsynsorganer (eller nye statlige tilsynsoppgaver lagt til eksisterende organer).

Det skal også nevnes at det i løpet av de senere årene har vært en tendens til at statlige virksomheter slås sammen til større virksomheter. Både Statens landbruksforvaltning og Arbeids- og velferdsetaten er eksempler på dette.

Vekst i oppgavemengden har i mange tilfeller medført behov for arbeidsdeling og spesialisering internt i den enkelte sektoretat. Slik intern spesialisering har blitt begrunnet med hensyn til en effektiv ressursutnyttelse, behov for spisskompetanse og kvalitet i saksbehandlingen.

Et annet sentralt utviklingstrekk i statlig forvaltningsutvikling det siste tiåret, har vært at statsetater med regionale ledd har endret sin geografiske inndeling. Av om lag 40 regionale statlige etater er det i dag kun Fylkesmannen og NAV som systematisk har fylkene som regionalt inndelingsprinsipp. Inndelingen for statsetatene er ellers kjennetegnet av regioner større enn fylkene. For disse varierer antall regioner mellom to og tolv, men de fleste er inndelt i fem eller seks regioner. Selv om statsetatene som hovedregel følger fylkesgrensene for sine regioners yttergrense, er det et faktum at fylkesinndelingen har blitt en stadig mindre viktig organiserende faktor for offentlig virksomhet.

Både regionaliseringen av statlige virksomheter og endringer i tilknytningsformer er uttrykk for en vertikal spesialisering, der fokus er rettet mot mest mulig kostnadseffektiv og faglig hensiktsmessig organisering for å løse de aktuelle oppgavene. Dette er viktige og legitime hensyn for den enkelte sektor, men kan også representere utfordringer i forhold til å ivareta helhetsvurderinger og horisontale samordningsbehov i forvaltningen.

For Fylkesmannen kan så vel fristilling som regionaliseringen av statlig virksomhet gjøre forutsetningene for å ivareta tverrsektoriell samordning regionalt mer utfordrende, f.eks. i beredskapsarbeidet. Samordning forutsetter løpende kontakt mellom aktørene. Kontakt og samhandlingsarenaer kan imidlertid bli mer krevende å etablere og vedlikeholde i en situasjon der ulik grad av autonomi og geografisk organisering kan innebære at fylkesvis samordning oppleves som mindre betydningsfullt for ulike statlige organer.

Endret geografisk organisering og nye tilknytningsformer endrer likevel ikke forventningen om at alle offentlige organer bidrar til samordning der slike behov oppstår. Utfordringene i tiden fremover handler om å finne frem til hensiktsmessige samarbeidsformer og samhandlingsarenaer mellom Fylkesmannen som samordner og berørte statlige sektormyndigheter i et endret geografisk og organisatorisk landskap.

### **5.1.3 Endringer i statlige styringsprinsipper**

Fylkesmannen er organisert som et forvaltningsorgan og er underlagt direkte styring av overordnede departementer. Slik hierarkisk organisering, med den parlamentariske styringskjeden og ministerstyre som grunnleggende prinsipper, utgjør fortsatt hovedmodellen for organisering av statlig virksomhet. Innenfor denne hovedmodellen har det over flere tiår vært en utvikling fra detaljert regelstyring til mer vektlegging av overordnet mål- og resultatstyring. Dette har fått konsekvenser for hvordan departementene formulerer sine oppdrag for fylkesmennene, for måten den løpende styringen foregår på og for hvordan resultater måles og følges opp, jf kapittel 4.

Hovedmodellen har imidlertid, særlig i løpet av de siste 10 årene, i økende grad blitt utfordret av nye styringsmodeller basert på nettverksrelasjoner, offentlig-privat samarbeid og ulike former for partnerskap. Flernivåstyring eller samforvaltning/samstyring er begreper som benyttes for å beskrive utviklingen av slike styringsmodeller. Grunlaget for fremveksten av slike løsninger, er en erkjennelse av at mange samfunnsutfordringer krever tett interaksjon og avhengighet mellom ulike aktører med ulike ressurser, interesser og institusjonelle bindinger.

Flernivåstyring kan føre til økt løsningskapasitet og fleksibilitet for å møte ulike utfordringer gjennom kobling av aktører, målsettinger og virkemidler. Slagsiden er at slike modeller øker kompleksiteten i styringsstrukturene gjennom å gjøre grensene mellom offentlig og privat sektor og mellom stat og kommuner mer uklare. Tradisjonelle ansvarsrelasjoner og styrings- og samordningsbestrebelse blir dermed stilt overfor nye utfordringer.

Fylkesmannsinstitusjonen er i seg selv en kompleks aktør som gjennom et omfattende sektor- og samordningsoppdrag mot andre aktører kan beskrives som et organisatorisk uttrykk for flernivåstyring. Fylkesmannen står i tette samhandlingsrelasjoner vertikalt i forhold til departement/direktorat den ene veien og kommuner og innbyggere den andre. Fylkesmannen skal også samordne horisontalt mot øvrige regionale statsetater på den ene siden og mot fylkeskommunen på den andre. Denne kompleksiteten har fylkesmannsinstitusjonen lang erfaring med å håndtere. Fylkesmannens karakter av å være veikryss for så vel nasjonale og lokale interesser som sektor- og samordningsbehov gir et godt grunnlag for å møte

samfunnsutfordringer som i økende grad går på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Arbeidet med klimatilpasning, beredskap og samfunnssikkerhet er tidsaktuelle eksempler.

Det er grunn til å anta at Fylkesmannen som institusjon i økende grad vil bli involvert i ulike typer partnerskaps- og nettverksinitiativ som innebærer et enda større mangfold av aktører og deltakelsesformer. Utfordringen vil være å balansere slik deltakelse. På den ene siden ved aktivt å delta med de ressurser og den myndighet som kan være hensiktsmessig og ønskelig i en bestemt sammenheng. Og på den andre siden å være tydelig på det mandat og ansvar Fylkesmannen er gitt av sine overordnede oppdragsgivere. Deltakelse i ulike partnerskap stiller også krav til tid og ressurser som Fylkesmannen må vurdere i forhold til det som er embetets kjernefunksjoner.

## **5.2 Utviklingstrekk i kommunene og i styringsforholdet mellom stat og kommune**

Kommunene blir ofte fremhevet som Fylkesmannens viktigste brukergruppe. Utviklingstrekk i kommunenes rammevilkår og utfordringer er derfor forhold som på ulike måter og med varierende styrke vil få betydning for Fylkesmannens aktivitet i årene fremover. Utfordringsbildet for den enkelte kommune varierer med utgangspunkt i en rekke faktorer som størrelse, geografisk beliggenhet, ressurstilgang mv. Fylkesmannens oppfølging av kommunene vil følgelig også kunne variere, så vel internt i fylker som mellom fylker. På tross av betydelig variasjon er det likevel noen utviklingstrekk i utfordringsbildet som i dag fremtrer som felles for kommunene.

### **5.2.1 Velferds- og kompetanseutfordringer**

Nasjonale myndigheter har høye ambisjoner i velferdspolitikken, og for en stor del er det kommunene som skal realisere disse ambisjonene. Velferdsreformene de senere år har i stor grad blitt utviklet og gjennomført ved at sektorenes logikk har preget det løpende reformarbeidet, mens det helhetsspektivet som kommunene representerer, i mindre grad har vært diskutert.

Desentralisering av oppgaver til kommunesektorene har vært en langvarig målsetting og nasjonale sektorreformer har løpende gitt et tyngre oppgaveansvar for kommunene, senest aktualisert gjennom samhandlingsreformen. Kombinasjonen av økende statlige ambisjoner innenfor velferdstjenestene, voksende forventninger fra innbyggerne og forventede endringer i befolkningssammensetningen, peker i retning av en kraftig ekspansjon i det kommunale tjenestetilbudet. Det gjelder i særlig grad det kommunale pleie- og omsorgstilbudet.

Tilsvarende ambisjoner kommer også til uttrykk på andre politikkområder, for eksempel knyttet til bruk og vern av arealene.

For kommunene er det åpenbart at denne utviklingen stiller økte krav til kapasitet og fagkompetanse. Denne utfordringen rommer flere aspekter. Det ene dreier seg om kapasitet i form av nok personell. Det andre dreier seg om personellens fagkompetanse som følger av utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring. Det tredje dreier seg om fagmiljøer, som kan være viktig for å skape et attraktivt og utviklingsorientert miljø i kommunen. Mange kommuner har forutsetninger for å møte disse kravene, men kommuner som i dag opplever sårbarhet og store kompetanseutfordringer, vil kunne få det vanskeligere. For å sikre likeverdige tjenester til innbyggerne må kommunene derfor i økende grad inngå forpliktende og formalisert samarbeid for å øke kapasitet og styrke fagkompetanse. Først og fremst mot andre kommuner,

men også i økende grad i forpliktende samarbeidsformer mot staten slik både NAV-reformen og samhandlingsreformen forutsetter.

Det voksende velferdsoppdraget for kommunene og ønsket om likeverdige tjenester til innbyggerne, får konsekvenser for fylkesmennene på flere måter. Det er nærliggende å anta at utviklingen kan føre til at tyngdepunktet for Fylkesmannens virksomhet kan forskyves i retning av en sterkere markering av myndighetsrollen overfor kommunene. Dels gjennom vekst i kommunerettede tilsynsoppgaver på sentrale velferdsområder som helse og omsorg, barnevern, utdanning og barnehage. Og dels gjennom mer klagebehandling av kommunale enkeltvedtak, ikke minst i en situasjon der lovgivningen i økende grad tildeler innbyggerne bestemte rettigheter i forhold til kommunale tjenester.

Men også fylkesmannens rolle i utviklingsarbeidet til kommunene, blir aktualisert gjennom velferdsutfordringen. Fylkesmannen har mandat til å ivareta en støttende funksjon som faglig støtteorgan og veileder på ulike sektorområder, men også som pådriver overfor kommunen for å finne frem til gode modeller for å løse velferdsoppdraget innenfor rammen av det lokale selvstyret. Der Fylkesmannen ser at det blir sprik mellom statlige ambisjoner på ulike sektorområder og kommunenes ulike forutsetninger for å løse oppgavene, har Fylkesmannen som statens viktigste representant overfor kommunen også plikt til å ta opp slike forhold overfor sentrale myndigheter.

### **5.2.2 Kommunen som samfunnsutvikler**

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler har fått økt oppmerksomhet de senere årene. Lokal samfunnsutvikling handler om planlegging, stedsutvikling, næringsutvikling og miljø i videste forstand. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med andre. De fleste kommuner deltar i flere former for regional mobilisering i dette arbeidet. Det er også lagt til rette for satsing på kommunens utviklingsrolle gjennom flere statlige programmer og prosjekter de senere årene.

Tilpasning til et klima i endring gir nye samfunnsutfordringer. Kommunene har ansvar for en rekke oppgaver som vil bli påvirket av klimaendringer. Gjennomføringen av tilpasningstiltak vil i stor utstrekning måtte ligge til kommunene innenfor områder som for eksempel arealplanlegging, vannforsyning/avløp, overvannshåndtering og samfunnssikkerhet/beredskap.

Fylkesmannen skal legge til rette for kommunenes arbeid med verdiskapning, bærekraftig næringsliv, gode bosteder og bomiljø og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet. Fylkesmannen skal samtidig sørge for at nasjonal politikk innenfor eksempelvis miljøvern, landbruk eller samfunnssikkerhet blir formidlet og ivaretatt i kommunal og regional planlegging. Fylkesmannen har derfor en understøttende, men også en kontrollerende rolle overfor kommunene på dette feltet.

### **5.2.3 Dynamikk i oppgaver - uendrede rammevilkår**

I Norge er det bred enighet om at generalistkommuner er å foretrekke fremfor et spesialkommunesystem eller et kommunesystem som er basert på at kommunene har forskjellige oppgaver (differensiert oppgavefordeling). Et viktig spørsmål er om dagens generalistkommunesystem på sikt er robust i forhold til de oppgavene som det forventes at kommunene skal løse.

Utviklingen i Norge det siste tiåret kan sies å ha vært preget av en motsetningsfylt dynamikk. På den ene siden desentralisering og forventninger om at kommunene skal utvikle en sterkere førstelinje for velferdsproduksjon og samfunnsplanlegging. På den andre siden relativt liten dynamikk i det grunnleggende systemet for ivaretagelse av velferdsproduksjon og andre oppgaver som er lagt til kommunene. Med noen få unntak, dominerer enhetskommunale løsninger sterkt og det har vist seg krevende å bygge ut et forpliktende og godt organisert interkommunalt system for oppgaveløsning. I løpet av siste tiårsperiode har det skjedd kun et fåtall endringer i kommuneinndelingen. Dette i sterk kontrast til utviklingen i våre naboland Danmark og Finland.

Bildet som i økende grad gjør seg gjeldende er at de store og sentrale kommunene tilføres kompetanse og ressurser gjennom befolkningsvekst og tilflytting, mens mange små og mindre sentrale kommuner er inne i en motsatt utviklingsbane, kjennetegnet av langvarig befolkningsnedgang og betydelige utfordringer i forhold til å rekruttere kompetanse til ulike typer samfunnsfunksjoner. Her er det imidlertid nyanser i bildet. Mange små kommuner lykkes godt på ulike tjenesteområder, og også store og sentrale kommuner har sine utfordringer, ikke minst i forhold til samarbeid og samordning på tvers av kommunegrensene.

Det er kommunene selv som har hovedansvaret for egen omstilling og fornying for å sikre levende lokalsamfunn med gode tjenester til innbyggerne. Fylkesmannen kan likevel spille en støttende rolle i kommunenes utviklingsarbeid, og tilbakemeldinger fra kommunene tyder på at de ønsker at Fylkesmannen skal delta aktivt i dette arbeidet. Gjennom fagressursene ved embetet og skjønnsmidlene har Fylkesmannen tilgang på så vel kompetanse som økonomiske virkemidler for å støtte kommunale omstillings- og fornyingsinitiativ. Fylkesmannen nærhet til kommunen og ansvaret for å gjennomføre nasjonal politikk, gir et godt grunnlag for å bidra i et konstruktivt samarbeid med kommunene om utviklingsprosjekter. Rollen må imidlertid utøves på en måte som bidrar til å skape endring, men som samtidig ikke undergraver kommunenes primæransvar for å ivareta egen utvikling.

#### **5.2.4 Utviklingstrekk i styringsforholdet stat-kommune**

I den norske velferdsmodellen er det tette koblinger mellom stat og kommune. Velferdsordninger som kommunene får ansvar for er nasjonale ordninger vedtatt av Stortinget. Den tette sammenhengen mellom gjennomføringen av statlig politikk og kommunenes oppgaveløsning utgjør grunnlaget for den statlige styringen av kommunene. Styringen kan rette seg mot både resultater av den kommunale tjenesteproduksjonen og mot styring av ressursbruk og organisering. Hva har kjennetegnet utviklingen av dette styringsforholdet det siste tiåret?

Utviklingen kan langt på vei sies å ha preg av tvetydighet. På den ene side har det vært en prinsipiell målsetting om å begrense bruken av detaljstyrende virkemidler overfor kommunene. Som en følge av dette er en hel rekke statlige kontroll- og godkjenningsordninger avvirket, kompetansekrav fjernet og en rekke øremerkede tilskudd avvirket. Viktige argumenter for en slik utvikling knyttes både til hensynet til lokaldemokratiets vitalitet og til betydningen av lokal prioriteringsfrihet for effektiv tjenesteproduksjon og tilpasning til lokale forhold.

På den andre siden har styringen på andre områder blitt sterkere. Kravene til saksbehandling og prosessrettigheter for kommunenes innbyggere er blitt betydelig utvidet. En gjennomgang foretatt av Difi, viser at det siste tiåret har vært preget av en sterk vekst i individuelle rettigheter for innbyggerne. Lovfesting av rettigheter medfører økt oppmerksomhet og sterkere oppfølging av kommunenes virksomhet, og strammer slik sett inn kommunenes

handlingsrom. Det har videre skjedd en vekst i omfanget av statistikk- og rapporteringskrav på ulike sektorer, og bruk av handlingsplaner/program forekommer hyppig, som i sin tur ofte resulterer i utvikling av minstestandarder.

Når det gjelder departementenes og direktoratenes styring av Fylkesmannen har Difi også vist til store forskjeller når det gjelder detaljeringsgraden i styringen. Dette kan ha sin bakgrunn i ulike sektorvise behov, men også være en følge manglende sentral samordning og ulike styringskulturer. Slike ulikheter i styringen av Fylkesmannen vil også forplante seg videre til hvordan Fylkesmannen styringsmessig forholder seg til kommunene, og kunne virke begrensende på Fylkesmannens samordningsoppdrag og helhetlige dialog med kommunene.

Fylkesmannen er et viktig ledd i den statlige styringen av kommunene. En utvikling i retning av økende rettighetslovgivning og større innslag av standardkrav, vil som tidligere nevnt kunne forsterke Fylkesmannen myndighetsrolle overfor kommunene gjennom tilsyn og klagebehandling.

Et annet trekk ved utviklingen av styringsforholdet de senere årene, er fremveksten av institusjonelle fellesløsninger mellom stat og kommune, enten gjennom formelle avtaler eller i organisatoriske og styringsmessige fellesløsninger. Den felles NAV-forvaltningen, deler av veiforvaltningen og elementer i samhandlingsreformen, har preg av slike elementer. Fremveksten av samforvaltningsløsninger understreker den gjensidige avhengigheten mellom stat og kommune/fylkeskommune,

I de nye nasjonale reformprosessene forventes det i økende grad at kommunestyrene skal opptre som reformpolitiske organer og selv være med å definere oppgavefordeling, organisering og finansieringsløsninger i dialog med nabokommuner, fylkesnivået og staten, jf samhandlingsreformen. En slik tilnærming kan samtidig representere utfordringer i forhold til ansvarsutkreving og styring og reiser spørsmål om klargjøring av veivalg og langsiktige utviklingsretninger for den samlede forvaltningen.

For fylkesmannen kan en økt organisatorisk sammenbygging av stat og kommune på ulike sektorområder gjøre rollen som formidler av nasjonal politikk overfor kommunene mer utydelig. Dersom en større del av samhandlingen mellom stat og kommune knyttes til sektorspesifikke samforvaltnings/samstyringsløsninger, kan helheten i kommunedialogen bli vanskeligere å ivareta.

### **5.3 Utviklingstrekk i innbyggernes og næringslivets orientering og forventninger**

Innbyggernes forventninger til og oppfatninger av offentlig forvaltning endres over tid. Et viktig spørsmål er om det er samsvar mellom de hensyn og målsettinger folk flest mener offentlig forvaltning skal ivareta, og hvordan de enkelte forvaltningsorgan faktisk ivaretar sine roller. Dette henger også sammen med hvordan innbyggerne oppfatter sin egen rolle i forhold til det offentlige. Deres forventninger kommer også til uttrykk ved at de i økende grad fremstår som ”profesjonelle”, altså som godt kjent med sine rettigheter eller at de har skaffet seg slik kunnskap gjennom profesjonelle rådgivere. Sammen med utviklingen av mediasamfunnet stiller dette økte krav til kompetansen hos ledere og medarbeidere i forvaltningen.

Fylkesmannens oppgaver overfor innbyggere og næringsliv består av tre hovedelementer. For det første er Fylkesmannen direkte tjenesteyter for enkelte funksjoner innenfor områdene

miljø og landbruk, dels som tilsynsmyndighet (for eksempel etter forurensningsloven) og dels fordi gjennomføringen av miljøvernpolitikken og landbrukspolitikken berører enkeltpersoner, grunneiere, rettighetshavere, interesseorganisasjoner m.v. Fylkesmannen er også førsteinstans på noen avgrensede områder som ikke er lagt til kommunene, som for eksempel gjennom ordningen med fri rettshjelp. Reformen med å overføre vergemålsoppgavene fra kommunene til Fylkesmannen, vil gjøre innslaget av slik direkte tjenesteyting større.

For det andre er Fylkesmannen klagebehandler for kommunale enkeltvedtak som kan berøre enkeltindivider eller grupper av individer. For det tredje skal også Fylkesmannen - i likhet med alle andre offentlige organer - løpende tilrettelegge for gode tjenester overfor innbyggere og næringsliv og sørge for en brukerrettet offentlig sektor. Difis bredt anlagte innbyggerundersøkelse fra 2010 viser at tilfredsheten med ventetid og saksbehandlingstid gjennomgående er lav blant dem som har brukt forskjellige offentlige tjenester. Difi peker på betydelige forbedringspotensialer i forhold til å sørge for å:

- brukerrette tjenestene mer
- bidra til motiverte ansatte gjennom tilrettelegging av rammebetingelser og arbeidsoppgaver (de ansatte er avgjørende for mer tilfredse brukere)
- effektivisere og brukertilpasse bedre ved å ta i bruk internett og selvbetjeningsløsninger i større grad

Selv om Fylkesmannen ikke var en del av undersøkelsen, er dette anbefalinger som det er grunn til å tro har gyldighet også for virksomheten i fylkesmannsembetene.

I løpet av de senere årene er det gjennomført flere utredninger og analyser som peker på at offentlig forvaltning i økende grad vil møte bevisste innbyggere som kjenner sine rettigheter og vet å gjøre disse gjeldende overfor offentlige tjenesteleverandører. Som rettssikkerhetsinstans har Fylkesmannen nærkontakt med denne utviklingen. Her må Fylkesmannen ha høy bevissthet i forhold til alle grupper, uavhengig av ressurser, og bidra til å sørge for at alle får ivaretatt minstestandarder og rettigheter.

Fylkesmennene og andre regionale statsetater kommer i ulike sammenhenger i kontakt med lokalt og regionalt næringsliv i sine fylker. I Vestfold, Buskerud og Oppland er disse relasjonene strukturert gjennom et eget samarbeidsprosjekt hvor Fylkesmannen har tatt en initierende rolle. Hovedtanken bak prosjektet er at staten og næringslivet gjennom dialog og bevisst samarbeid kan få til forbedringer og effektivisering av sine respektive virksomheter til felles beste. Erfaringene fra de tre fylkene tilsier at dette kan være en nyttig måte å samhandle med næringslivet på som fyller viktige behov i de tre fylkene. Det blir fremhevet at samarbeidet bidrar til å:

- bygge relasjoner og øke forståelse og innsikt for hverandres roller, muligheter og begrensinger
- styrke statsetatenes brukerprofil og være en kilde for fornyingstiltak i offentlig sektor
- styrke konkurransevilkårene for bedriftene

Initiativene som er tatt av fylkesmennene i disse fylkene kan sies å falle innenfor fylkesmennenes "egeninitierte" oppgaveportefølje. Alternativet er at samarbeidet får en sentral forankring og finansiering, og uttrykkes som oppdrag for alle landets fylkesmenn gjennom tildelingsbrev og embetsoppdrag.



En potensiell utfordring ved et slikt samarbeid er at rollen kan oppfattes å ligge nær fylkeskommunens ansvar for regional utvikling. I en evaluering av samarbeidet i de tre fylkene vektlegges det imidlertid at samarbeidet stat-næringsliv verken erstatter eller dublerer andre aktørers ansvarsfelt eller virkemidler. Samarbeidet ivaretar spesifikke behov som andre samarbeidsstrukturer eller aktører ikke fanger opp. Det vises her til at de regionale statsetatene er viktige premissleverandører for næringslivet, både som myndigheter, regelverksforvaltere og som rådgivere på ulike områder. I alle de tre fylkene er samarbeidet utviklet i nær forståelse og kontakt med fylkeskommunen.

## **6 Utfordringer for fylkesmannsrollen**

Utviklingsperspektivene beskrevet i kapittel 5 medfører at fylkesmannsrollen må tilpasses og fornyes. Med utgangspunkt i disse utviklingstrekkene og det som tidligere er sagt om oppgaver, styring og organisering, skal vi i dette kapitlet trekke frem en del aktuelle utfordringer og dilemmaer i utøvelsen av fylkesmannsrollen.

### **6.1 Utfordringer i rollen som sektororgan**

Fylkesmannen er først og fremst et gjennomførings- og tilsynsorganorgan for ulike nasjonale og sektorvise politikkområder. Disse sektorene springer ut av mål og hensyn som kan komme i konflikt med andre viktige samfunnshensyn, med private interesser, men også med hverandre. Som påpekt tidligere er noe av hovedbegrunnelsen for fylkesmannsinstitusjonen å legge myndighet til ett og samme forvaltningsorgan på flere nasjonale sektorpolitikkområder som er viktige for kommunene. Hensikten er å skape en gjennomførings- og samhandlingsarena for kommunene.

På de fleste av Fylkesmannens sektorområder er det kommunene som har gjennomføringsansvaret og førstelinjetjenesten. Kommunene skal på disse områdene gjøre sine prioriteringer og treffe sine beslutninger innenfor de rammer som settes av gjeldende lovgivning, nasjonale statlige myndigheters uttalte politikk, tilgjengelige ressurser og prinsippene bak det lokale folkestyret.

Fylkesmannens viktige oppgave som sektormyndighet er som utgangspunkt å sørge for at kommunene har så gode faglige sektorvise beslutningsgrunnlag som mulig. Det er kommunene og deres politiske organer som er det primære samordningsorganet på kommunenes eget territorium. Ved interessemotsetninger og konflikter har imidlertid Fylkesmannen en rekke virkemidler og arbeidsformer som har til hensikt å finne frem til løsninger og prioriteringer i samhandling med kommunene. I avsnittene nedenfor vil vi se nærmere på de muligheter og utfordringer som ligger i Fylkesmannens samordningsrolle, initiativrolle og innsigelsesrolle, målt opp mot prinsippet om lokalt folkestyre.

På for eksempel miljøområdet har Fylkesmannen selv gjennomføringsansvaret i flere saker. I disse sakene styres Fylkesmannen mer direkte av fagdepartement/direktorat, først og fremst fordi Fylkesmannen på bestilling fra departementet er hovedleverandør av beslutningsgrunnlag for alle enkeltsakene som til sammen utgjør gjennomføringen av den nasjonale politikken.

På samfunnssikkerhetsområdet er Fylkesmannens oppgaver ikke knyttet til et sektorområde, men er en samordning av oppgaver fra ulike sektormyndigheter og JD for å styrke arbeidet

innen forebygging, beredskap og krisehåndtering lokalt og regionalt. Ved uønskede hendelser skal Fylkesmannen utøve samordning ved raskt å etablere gjensidig kontakt med berørte aktører for samarbeid, informasjon og rapportering.

Samfunnsutviklingen medfører at avhengighetene på tvers av sektorene blir stadig mer komplekse, og de siste årene har vi sett hyppigere og mer komplekse hendelser. Det er utfordrende for Fylkesmannen å møte denne typen tverrsektorielle utfordringer, både på forebyggings- og håndteringssiden. For eksempel har flere aktører oppfølgingsansvar i forhold til kommunene i arbeidet med klimatilpasning, samtidig som fylkesmannsembetenes oppgaveportefølje, samordningsansvar og omfattende kunnskap om kommunene gjør Fylkesmannen til en viktig aktør i arbeidet.

## **6.2 Utfordringer i rollen som samordner**

Vi skal se nærmere på hvilke former for samordning Fylkesmannen ivaretar, hvilke virkemidler Fylkesmannen faktisk har til rådighet for samordningsoppgavene og hvilke utfordringer og dilemmaer samordningsfunksjonen kan reise.

Sektorisering av forvaltningen er ikke et problem i seg selv. Organisatorisk spesialisering er snarere helt nødvendig i mange tilfeller for å sikre spisskompetanse og effektiv måloppnåelse. Men arbeidsfordeling og spesialisering av organisasjoner og prosesser skaper samtidig grenseflater mellom ulike sektorer. De fleste statlige etater har oppgaver som på ett eller annet tidspunkt krever samhandling med andre myndigheter. I slike situasjoner er det tjenlig at oppgavene vurderes mot legitime hensyn fra andre sektorer og aktører, avveies og gjennomføres slik at helhetlige hensyn ivaretas.

Sektoriseringen skaper problemer når ensidig fokus på egne målsettinger og resultater forhindrer fornuftige helhetsløsninger, eller når den enkeltes sektors målsettinger og virkemidler fører til at andre aktører ikke når sine målsettinger. Særlig problematisk blir sektoriseringen når den forhindrer gode løsninger for individer, eller grupper av individer, som har behov for samordnende ytelser fra flere sektorer samtidig, eller når samfunnsutfordringer krever felles innsats og bruk av virkemidler fra flere aktører.

Et overgripende mål for samordningen er å redusere ulempene ved sektoriseringen og bidra til at gode helhetsløsninger kan oppnås. I forvaltningen kan samordningsbehov oppstå i mange sammenhenger, og det vil variere hvilke former og virkemidler for samordning som er aktuelle for å møte behovene. Noen ganger er det tilstrekkelig at aktørene snakker sammen, utveksler informasjon og foretar gjensidige tilpasninger. Andre ganger kan samordningsutfordringer være av en karakter som gjør krav på organisatoriske endringer, for eksempel ved at enheter blir slått sammen eller samlokalisert.

For Fylkesmannens samordningsoppdrag i forvaltningen har det vært vanlig å beskrive disse på grunnlag av et skille mellom vertikal samordning og horisontal samordning. Vertikal samordning innebærer samordning mellom virksomheter innenfor en styringskjede eller mellom forvaltningsnivåer. For Fylkesmannen vil dette særlig gjelde samordning mellom staten sentralt og kommunen. Her er Fylkesmannen bindeleddet og skal gjennom samordningsfunksjonen bidra til å understøtte kommunen som helhetlig organ. Horisontal samordning innebærer samordning mellom virksomheter på samme forvaltningsnivå. For Fylkesmannen snakker vi her om samordning mellom ulike regionale statlige virksomheter for å møte utfordringer som går på tvers av sektorer.

Samordningsrollen kan gi opphav til spenninger. Samordningen kan i noen tilfeller innebære at det fremmes løsninger som oppleves å gå på bekostning av sektorens ideelle krav, uten at det nødvendigvis innebærer at lovens minstekrav eller andre standarder dermed ikke blir ivaretatt. Men spenningsforholdet kan også slå ut den motsatte veien. Fylkesmannen kan bli for tilbakeholden med å ivareta en aktiv samordningsrolle, i prioriteringen av å være en effektiv iverksetter av sektorpolitikk på vegne av fagdepartementene.

Disse spenningene og dilemmaene vil kunne innebære ulike tilnærminger til hvordan samordningsoppgaven løses av de ulike fylkesmenn. I den ene enden av skalaen en noe tilbakeholden "postkassemodell" hvor samordningen innebærer at statlige krav og forventninger sammenstilles og formidles i samlet form til kommunene, men hvor eventuelle prioriteringer av hva som skal følges opp og i hvilken rekkefølge overlates til kommunene selv. I den andre enden av skalaen kan samordningen innebære at ulike statlige krav og forventninger systematisk blir vurdert, både enkeltvis og samlet i forhold til den ressursmessige belastningen de innebærer for kommunene og i forhold til at de ikke skal motvirke hverandre. Sistnevnte type samordning gjør krav på både inngående kjennskap til kommunenes økonomiske situasjon og et tett samarbeid mellom de ulike avdelingene i embetene og andre sektoretater som har oppgaver rette mot kommunene.

Frihetsgradene som Fylkesmannen er gitt til å foreta regionale og lokale tilpasninger på de ulike fagsektorer vil også kunne variere. Fylkesmannen kan likevel ikke nedprioritere eller "samordne bort" fagdepartementenes forventninger til kommunene på de ulike områdene. Fylkesmannen skal selv være en effektiv formidler og oppfølger av nasjonale mål og statlig sektorpolitikk overfor kommunene.

Effekten av samordningen vil være avhengig av hvordan den enkelte fylkesmann fyller rollen gjennom etablering av gode arenaer for dialog, samarbeid og prosess, og av statsetatenes eget ønske om og vurdering av nytten av å delta på slike arenaer. Hvilke arenaer Fylkesmannen benytter i den regionale samordningen, kan variere fra fylke til fylke, men egne regelmessige møter mellom statsetatslederne i fylket/regionene, er mest utbredt. Møtene blir benyttet til å diskutere relevante samarbeidstiltak på områder av felles interesse og til gjensidig informasjon.

Men samordning handler ikke bare om kontakt, dialog og handling på ledernivå mellom berørte organer, heller ikke hos Fylkesmannen. Behovet for samordning av virkemidler og tiltak på tvers av forvaltningsstrukturer bør alltid ta utgangspunkt i primæroppgavene og representere en merverdi til disse, i samspill med andre (kommuner og statsetater mv). Det vil derfor være en tilleggsutfordring for fylkesmennene og ledernivået i embetene å skape en organisasjonskultur der helhetsspektivet får en naturlig plass hos medarbeiderne i forvaltningen av de løpende sektorpolitikkoppgavene og andre kjerneoppgaver i embetene.

I en del tilfeller vil det være reelle målkonflikter mellom statlige sektorer som ikke lar seg løse gjennom regionale samordningsprosesser. Avhengig av hvilke saks- og målområder som berøres i slike spenningsdimensjoner, vil de kreve avklaring gjennom behandling av overordnede politiske myndigheter, dvs. berørte fagdepartementer. Samordningen gjennom Fylkesmannen skal ikke innebære politiske avveininger eller prioriteringer som ligger til det lokale og regionale folkestyret. Som regional statlig myndighet for flere sektorer er det viktig at faggrunnlag og faglige tilråninger går frem av saksfremstillingen både der Fylkesmannen har beslutningsmyndighet og der Fylkesmannen gir uttalelse i saker.

Som beskrevet tidligere, synes Fylkesmannens forutsetninger for å ivareta samordning på tvers av fag og sektorinteresser å bli mer utfordrende som følge av den generelle forvaltningsutviklingen. En utvikling i retning av at fylket taper terreng som territoriell enhet for statlig forvaltning og stadig sterkere fagstyring og målstyring på ulike sektorområder, kan få som konsekvens at regionale statsetater i mindre grad retter oppmerksomhet og ressurser på samordningsprosesser i regi av Fylkesmannen.

### **6.3 Utfordringer i rollen som initiativtaker**

I henhold til fylkesmannsinstruksen har Fylkesmannen en initiativrolle. Fylkesmannen skal arbeide for at Stortinget og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp, og skal med dette som utgangspunkt virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd. Fylkesmennene benytter seg gjerne av dette ”initiativmandatet”, men på ulike vis. I henhold til Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) sin studie fra 2009 av Fylkesmannens rolle mellom statlig styring og det kommunale folkestyret, opplever fylkesmennene at denne initiativ- og informasjonsknutepunktrollen er faglig, og ikke politisk.

Initiativsakene skal være samlende og berøre fylkets interesser, og de skal være faglige. Det understrekes videre at rollen utøves, og bør utøves, forskjellig fra embete til embete i den forstand at fylkene er ulike og har ulike behov. Fylkets egenart varierer med hensyn til kommunestruktur, næringsstruktur, geografi og økonomi. Utøvelsen av initiativrollen må imidlertid skje med god forståelse og i dialog med kommunene og fylkeskommunene. Som lokale og regionale folkevalgte organer er det kommunene og fylkeskommunen som har det lokale og regionale utviklingsansvaret. Det setter rammer for hvilke typer initiativ Fylkesmannen kan og bør ta.

### **6.4 Utfordringer i forholdet mellom Fylkesmannen og det lokale folkestyret**

Kommunene er både politiske organer for et lokalt fellesskap og et viktig instrument for gjennomføring av lovpålagte oppgaver og nasjonal politikk. Som selvstendige politiske institusjoner innen nasjonalstatens rammer er kommunen innbyggernes lokalpolitiske redskap med frihet og ansvar til å engasjere seg i de sakene som er tjenlige for lokalsamfunnet. Men kommunen utfører også betydelige oppgaver pålagt av staten. Veksten i offentlig tjenesteproduksjon og oppgaveløsning har i stor utstrekning skjedd gjennom kommunene. Den nære sammenhengen mellom kommunal oppgaveløsning og gjennomføring av nasjonal politikk understreker behovet for god samhandling mellom nivåene, både for det lokale folkestyrets funksjonsevne, og for statens evne til å få gjennomført nasjonale mål.

Gjennom sine oppgaver overfor kommunene kommer Fylkesmannen i nærkontakt med det lokale folkestyret på ulikt vis. Som operativ utøver av ulike typer styrings- og oppfølgingsmekanismer overfor kommunen må Fylkesmannen løpende forholde seg til det lokale folkestyret. Fylkesmannens relasjon til det lokale folkestyret kan noen ganger fremstå som konfliktfylt ved at Fylkesmannen skal ivareta nasjonale målsettinger som kan komme i konflikt med lokale prioriteringer og ønskemål. Funksjonen som tilsynsinstans og innsigelsesmyndighet innebærer eksempelvis bruk av virkemidler som legger begrensninger på kommunenes frihet. I andre sammenhenger fremstår Fylkesmannen snarere som en vokter for rammene for det lokale folkestyret og talsmann for å formidle lokale interesser overfor sentrale myndigheter. Det skal her pekes på noen spenningsfelt mellom funksjoner lagt til Fylkesmannen og det lokale folkestyret.

Til tross for sine funksjoner som ”overøvrighet”, har Fylkesmannen tradisjonelt vært en institusjon som - nettopp på grunn av sin innsikt i den kommunale virkeligheten - har sett det som sin spesielle oppgave å være talsmann for lokaldemokratiet. Også i dag bør Fylkesmannen arbeide for å forhindre unødige inngrep i de kommunale organers politiske handlingsfrihet, bl.a. ved å synliggjøre eventuelle utilsiktede og negative konsekvenser av sentralt utformet politikk for det lokale folkestyret.

På mange måter er det i møtet mellom den sentrale stat og den enkelte kommune at Fylkesmannen møter sine største utfordringer. Fylkene og kommunene er ulike, og det er med atskillig selvinnsett at én fylkesmann sammenlikner sitt oppdrag med å være en allmennpraktiker i samfunnsstyring, en annen har fremført de trøstens ord at det å kunne se dilemmaet ofte kan være nøkkelen til løsningen.

Det er viktig at fylkesmannen - der det er nødvendig - er i stand til å kunne spille på hele sitt rolleregister i sitt virke ”til gagn og beste for fylket”. Det er en betydelig utfordring for fylkesmannen som statens regionale representant å møte det lokale folkestyret. Måten han eller hun utøver og blir oppfattet i denne rollen, vil ofte gi karakteren på utøvelsen av embetsgjerningen.

#### **6.4.1 Innsigelse**

Kommunene er plan- og arealmyndighet og skal forvalte arealene ut fra en langsiktig og bærekraftig tilnærming. I dette ligger at kommunene utover å ivareta lokale interesser også har ansvar for at regionale og nasjonale interesser ivaretas i planleggingen. Arealplanleggingen er således en samfunnsfunksjon sterkt knyttet til det lokale folkestyret gjennom kommunene som lokal planmyndighet og fylkeskommunene som regional planmyndighet. Samtidig har staten betydelige nasjonale interesser knyttet til hvordan arealene forvaltes. Dersom den kommunale arealforvaltningen kommer i strid med nasjonalt definerte mål innen ulike områder som miljøvern, landbruk eller samfunnsikkerhet og beredskap, har Fylkesmannen ikke bare adgang, men plikt til å gripe inn ved å fremme innsigelser til kommuneplaner eller reguleringsplaner. Tilsvarende vil Fylkesmannen ha plikt til å fremme innsigelser til regionale planer som kommer i strid med nasjonale interesser.

Når Fylkesmannen vurderer hvorvidt en arealplan er i strid med nasjonale interesser eller bestemmelser, vil det ofte være et innslag av skjønn i vurderingen. En innsigelse skal imidlertid alltid begrunnes og grunnlaget for statlige innsigelser skal være forankret i nasjonale politikkdokumenter, retningslinjer, rundskriv eller spesifikke statlige styringsdokumenter innen den enkelte sektor. Det er derfor en faglig skjønnsvurdering som utgjør grunnlaget for at en innsigelse fremmes. Virkningen av at det fremmes innsigelse, er at kommunen mister sin kompetanse til å gjøre rettslig bindende planvedtak.

Det er en målsetting at aktivt samarbeid og medvirkning i tidlige faser av planprosessen skal bidra til å øke kvaliteten på planene, avdekke eventuelle konflikter, finne omforente løsninger og begrense behovet for innsigelser.

Innsigelsesordningen setter styringsforholdet mellom stat og kommune på spissen. Hvor langt skal det lokale folkestyret strekke seg i forhold til nasjonale målsettinger og interesser? Gjennom bruk av instrumentet er Fylkesmannen som en av flere innsigelsesmyndigheter med på å definere grensen for når regelverket overskrides i en slik grad at det lokale folkestyret bør begrenses. Samtidig som Fylkesmannen gjennom å fremme innsigelse setter begrensinger for utøvelse av lokalt folkestyre i arealdisponeringen, har Fylkesmannen også en rolle som

mekler og kompromissøker mellom kommunen og innsigelsesmyndigheten, enten det gjelder egne fagavdelinger eller andre statsetater.

Fylkesmannen kan imidlertid ikke foreslå kompromisser som går på tvers av viktige nasjonale mål. Foreligger det et omforent meklingsresultat, kan kommunen godkjenne planen på egen hånd. Oppnås det ikke enighet er det Fylkesmannens oppgave å oversende saken til Miljøverndepartementet (MD) for avgjørelse. Det forventes at Fylkesmannen i oversendelsen gir en samlet tilråding til løsning i saken. Et stort flertall av konfliktsakene blir løst gjennom mekling hos Fylkesmannen.

#### **6.4.2 Klage**

Et annet virkemiddel i forhold til prinsippet om lokalt folkestyre er den klageadgang Fylkesmannen har overfor kommunale enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven (tilsvarende klagerett har også annen berørt statlig forvaltning og vedkommende fylkeskommune). Det er her slik at Fylkesmannen etter pålegg fra MD både kan og skal påklage enkeltvedtak dersom disse klart er i strid med uttrykt nasjonal politikk. Selv om klageretten skal brukes med varsomhet, er det likevel et stort antall slike saker hvert år. Den typiske sak er her dispensasjon fra kommuneplanen for å bygge i områder avsatt til landbruks-, natur- og fritidsområder (LNF), gjerne innenfor 100 meters grensen mot sjø. Det er en utfordring for Fylkesmannen gjennom veiledning og kontakt å bidra til at den kommunale arealplanleggingen blir et så effektivt og godt verktøy for kommunene at det blir mindre behov for å bruke klageadgangen.

#### **6.4.3 Tilsyn**

Tilsyn er en hurtig voksende aktivitet hos Fylkesmannen. Det er særlig økningen av rettighetslover som har medført krav om tilsyn. Fylkesmannens legitimitet som rettssikkerhetsinstans overfor innbyggerne er knyttet til effektiv og korrekt vurdering av om lovers formål og myndighetskrav blir oppfylt og etterlevd i kommunenes praksis. Tilsynets betydning for å ivareta interessene til grupper som i mindre grad kan gjøre sin stemme hørt skal her særlig påpekes. På den andre siden er intensjonene med så vel tilsynsordninger og klagebehandling ikke bare å avdekke avvik og vurdere om regler er etterfulgt i den kommunale praksis, men også å bidra til læring og utvikling av offentlig tjenesteyting og forvaltningspraksis.

Det er påvist at departementene, direktoratene og sentrale tilsyn kan ha ulik metodikk og detaljeringsgrad i sine sentrale føringer for hvordan Fylkesmannen skal gjennomføre sine tilsyn på de ulike sektorområdene. Stor grad av og ulik detaljering i sentrale forventninger kan gjøre det krevende for Fylkesmannen å målrette tilsyn i forhold til lokale erfaringer og behov, og vanskeliggjøre en mer helhetlig tilsyns- og læringsdialog med den enkelte kommune.

Selv om tilbakemeldingen fra kommunene er at det foregår mye nyttig "ryddearbeid" før et tilsyn skjer, blir det også stilt spørsmål om nytten. Samordning av egne tilsyn og de utvidede fullmakter som er gitt i forhold til andre tilsynsorgan, stiller krav til embetsledelsen om en særskilt oppfølging av denne aktiviteten.

Et tilsyn bør også ha læring som formål. Og selve tilsynet bør være en god læringsarena. Effekten av læringen kan imidlertid være vanskelig å måle. Noen vil hevde at det først skjer ved neste tilsyn.

Det er viktig at embetene selv har et kontinuerlig søkelys på utøvelsen av egne tilsyn. Utfordringen fremover vil være å sikre at tilsynsfunksjonen hos Fylkesmannen har høy

legitimitet gjennom sterke fagmiljøer og høy kompetanse, samtidig som utøvelsen av tilsynsoppgavene samtidig bidrar til motivasjon for omstilling og forbedring i kommunene. Derfor er det viktig at Fylkesmannen årlig drøfter hvordan embetet kan bidra både til rettssikkerhet, samordning, en forutsigbar stat og læring.

## **6.5 Utfordringer ved Fylkesmannens oppgaveportefølje**

Kjernen i fylkesmannsembetet er ivaretagelsen av oppgaver som er knyttet til gjennomføringen av nasjonal politikk på områder der førstelinjetjenesten er lagt til kommunene. Dette generelle prinsippet har vært bekreftet og lagt til grunn av Stortinget ved en rekke sektorreformer gjennom de senere årene; slike som sivilt beredskap (1979), miljøvern (1982), landbruk (1993) og helse og utdanning (2003). Det er denne breddetilnærmingen til kommunene som i første rekke er begrunnelsen for Fylkesmannens samordningsoppdrag. Men også andre organisatoriske løsninger er valgt; for eksempel på barnevernsområdet (2003) ved opprettelsen av BUF-etat som en selvstendig statlig struktur på regionalt nivå, og tilsvarende på integrasjonsområdet (2004).

Fylkesmannen har også en rekke forvaltningsoppgaver som ikke har kommunene som adressat, men der Fylkesmannen er førstelinjemyndighet eller saksforbereder for departementene eller direktoratene. Fylkesmannen har også oppgaver som retter seg direkte mot innbyggerne og organisasjons- og næringslivet. Som eksempler på det siste kan nevnes ordningen med fri rettshjelp. Dette er i stor grad oppgaver som fordrer juridisk og administrativ kompetanse og som er knyttet til behandlinger av enkeltsaker. Disse oppgavene har vært forholdsvis beskjedne i den samlede oppgaveporteføljen, men får nå en betydelig volumvekst ved vergemålsreformen som innebærer at Stortinget har flyttet førstelinjeoppgaven som overformyndere fra kommunene til fylkesmennene.

Som pekt på er det den kommunerelaterte virksomheten som er Fylkesmannens kjerneoppgave. Det er her organisasjonen som helhet har sin styrke ved en unik bredde i faglig sektorkompetanse, økonomisk og juridisk kommunekompetanse, meklingskompetanse, og ikke minst med inngående kunnskap om hver enkelt kommunes situasjon og særlige utfordringer.

Det er lang tradisjon for at Fylkesmannen også er tillagt andre typer oppgaver med direkte innbyggertilknytning. Dette er det både praktiske og rasjonelle grunner til. Det kan likevel være grunn til å peke på at omfanget av denne type oppgaver samlet sett ikke bør bli så stort at de over tid kan bidra til å underminere de kommunerelaterte kjerneoppgavene. Denne balansegangen er det viktig å ha med seg når Fylkesmannens oppgaveportefølje drøftes. Dette vil imidlertid først og fremst være et dilemma for de sentrale myndigheter i forbindelse med det løpende fornyings- og reformarbeidet.

## **6.6 Utfordringer ved oppgavedifferensiering og spesialisering**

Som påpekt i kapittel 5 har det vært en tydelig utvikling innenfor regional statlig virksomhet i retning av spesialisering og sentralisering av enkelte arbeidsoppgaver. Det vises særlig til de betydelige endringer som i de senere år er gjort på dette området i Skatteetaten og i NAV. Begrunnelsen har vært at denne måten å organisere arbeidet på gir bedre bruk av ressursene - både økonomisk og kompetansemessig - og ikke minst bedre kvalitet på og raskere saksbehandling.

I tillegg til territorialprinsippet (fylkene) er fylkesmannsembetene i all hovedsak organisert ut fra et generalistprinsipp som innebærer at alle fylkesmenn er delegert den samme myndigheten og de samme oppgavene. Men oppgavedifferensiering og spesialisering embetene imellom er heller ikke fremmed for Fylkesmennene. Ordningene med landsdelsberedskapsfylkesmenn og stiftsdireksjoner, som nå er avviklet, var eksempler på dette.

Vi finner eksempler på oppgavedifferensiering hos fylkesmennene også i dag: Fylkesmannen i Hordaland har landsdekkende ansvar for opplæring i kriminalomsorgen, Fylkesmannen i Aust-Agder tilsvarende for håndteringen av utenlandseksamener, mens Fylkesmannen i Oslo og Akershus har et landsdekkende ansvar for valgtekniske oppgaver. På området tilsyn med spesialisthelsehjelp er det etablert samarbeid mellom naboembeter som innebærer at de fylkesmannsembeter som er lokalisert i samme fylker som har hovedsetene for de fire helseforetakene, har et utvidet koordineringsansvar.

Behov for økt profesjonalisering av marginale saksområder eller større grad av likebehandling kan være hensyn som taler for differensiering av oppgaver embetene imellom. Spesialisering og oppgavedifferensiering hos fylkesmennene kan også være et alternativ til direktoratisering ved utflytting av oppgaver fra departementene, i tillegg til at slike løsninger også vil kunne gi en ønsket desentraliseringseffekt. Det kan være gode grunner for i større grad å åpne opp for en slik utvikling også hos fylkesmennene. Men også disse hensynene må balanseres opp mot hensynet til Fylkesmannens kjerneoppgaver. Fylkesmannens oppgaver skal og må fortsatt i hovedsak knyttes til fylket og til kommunerelaterte sektor- og samordningsoppgaver. Oppgavedifferensiering bør heller ikke velges dersom det kan føre til habilitetsproblemer og uryddige roller embetene imellom. Et embete bør for eksempel ikke tillegges oppgaver som klagemyndighet på et område hvor fylkesmennene allerede utfører oppgaver som førsteinstans.

Det er imidlertid grunn til å skille mellom interne administrative oppgaver i embetene og de oppgavene Fylkesmannen er tillagt som forvaltningsmyndighet. Oppgaver av den første kategorien bør i større grad enn i dag kunne løses mer effektivt i en arbeidsfordeling mellom embetene. Dette forutsetter at en slik løsning er rasjonell og ressurseffektiv og ikke tapper enkelte embeter for kompetanse de er avhengige av for å løse andre oppgaver. FAD vil ta initiativ til en slik gjennomgang i samarbeid med fylkesmennene.

Også for de faglige forvaltningsoppgavene kan spesialisering og oppgavedifferensiering i enkelte tilfeller være ønskelig. En slik begrenset utvikling kan bidra til å øke, sikre og mer effektivt gjøre bruk av viktig faglig kompetanse som det kan være mangelvare på, noe som i neste omgang kan føre til bedre kvalitet på avgjørelsene og raskere saksbehandling. Særlig vil dette ha gyldighet på de mindre saksområdene med særlige kompetansekrav og hvor de enkelte embetene kanskje ikke behandler så mange saker hvert år.

FAD har ansvar for å sette denne type problemstillinger på dagsorden, i samarbeid med oppdragsdepartementene og fylkesmennene.



## 6.7 Intern organisering - fagdepartementene må ha en hånd på rattet

I rapporten Styring, samhandling og organisering ga FAD i 2003 følgende rammer for fylkesmannens adgang til organisering av eget embete:

*”Fylkesmennes handlingsrom i organiseringsspørsmål og fullmakt til å foreta organisasjonsmessige tilpasninger er underlagt følgende rammer:*

- *embetene skal være organisert slik at det ligger til rette for god politisk styring, for effektiv ressursutnyttelse og brukerorientering. Organiseringen må også understøtte og legge til rette for læring, kvalitet og nytenkning i oppgaveløsningen. Siden embetet fungerer i spenningen mellom fag og samordning, stilles det særskilte krav til aktiv samhandling mellom fagnivå og embetsledelse.*
- *departementene skal kunne identifisere den avdeling, seksjon eller person som er ansvarlig for et saksområde. Embetene skal unngå oppsplitting av et saksområde på flere organisatoriske enheter der dette ikke ønskes fra fagdepartementets side.*
- *hvert embete skal utarbeide og følge retningslinjer for intern delegering av myndighet*

*Forslag til organisatoriske endringer som ikke ligger innenfor nevnte krav eller øvrige premisser i dette dokumentet, skal forelegges FAD og berørte fagdepartementer før de eventuelt forhandles og iverksettes.”*

Disse rammene gjelder fortsatt.

Det er et grunnleggende trekk ved fylkesmannsløsningen at det ikke går noen styringskanal direkte fra fagdepartement til vedkommende fagavdeling i embetet. Formelt sett skjer all delegering og instruksjon til Fylkesmannen. Det er altså ikke slik at saker som defineres som fagsaker formelt sett anses å tilhøre avdelingene. Dette samlede og helhetlige ansvaret for fylkesmannen personlig er en viktig premiss for at Fylkesmannen reelt skal kunne utøve den samordningsfunksjonen som rollen forutsetter.

Dette må holdes opp mot et annet nokså selvsagt krav. Nemlig at departementer som er ansvarlige for gjennomføringen av politikken innenfor et samfunnsområde, må kunne kreve å disponere og styre et apparat med nødvendig fagkompetanse på regionalt nivå. I tillegg kan ikke departementene risikere at forhold de opplever som helt sentrale i forhold til eget ansvar samordnes bort på fylkesnivået.

Som nevnt i sitatet ovenfor, skal fagdepartementene kunne identifisere den avdeling, seksjon eller person som er ansvarlig for et saksområde. Forventninger fra departementene må avvies mot omfanget av oppgaver som embetene tildeles. Tilpasninger i avdelingsorganisering kan finne sted i det enkelte embete, men endringer som bryter med ovennevnte må altså drøftes med FAD og de berørte fagdepartementene.

## 7 Ledelse og ledelsesverdier

God måloppnåelse, rolleutøvelse og strategisk tilpasning til endringer i rammebetingelser og behov handler om forståelse og utøvelse av god ledelse. Et bevisst forhold til dette må gjennomsyre alle ledernivåene i organisasjonen. Som øverste sjef i fylkesmannsembetet påhviler det fylkesmannen å sette slike tema jevnlig på den interne dagsorden, og å

synliggjøre godt lederskap utad. I dette kapitlet skal vi se nærmere på de utfordringer og dilemmaer som ligger i arbeidet med ledelse, ledelsesverdier og systematisk ledelsesutvikling i fylkesmannsembetene.

”Plattform for ledelse” i staten skal ligge til grunn for lederskapet og for å utvikle ledelsen i statsforvaltningen. Plattformen slår fast at ledelsespolitikken skal tuftes på statens særpreg, verdigrunnlag og overordnede mål. Omtalen nedenfor tar utgangspunkt i ”Plattform for ledelse”, gjennomgangen av fylkesmannsrollen, og viktige erfaringer fra lederutviklingsprogrammet i embetene.

### **7.1.1 Ledelsesmessige utfordringer**

Fylkesmannen er med sine mange oppdragsgivere og fagområder en kompleks og krevende organisasjon å lede. På den ene siden skal lederen av embetet forholde seg til en rekke departementer og direktorater. Signalene derfra kan ha innebygde motsetninger i seg. På den andre siden skal fylkesmannen også lede sin egen organisasjon der de enkelte sektoroppgavene er tydelige. Fylkesmannen skal lede en organisasjon som representerer sterke sektorinteresser, men skal selv også utøve et helhetssyn. Dette er særlig krevende i forhold til samordningsfunksjonen, der fylkesmannens personlige egenskaper og autoritet tillegges vekt.

God håndtering av de spenninger og frihetsgrader som ligger innebygget i fylkesmannsambetet vitner om godt lederskap. Utgangspunktet er en god samfunnsforståelse trukket opp i retningslinjer fra regjering og overordnede departementer. Innenfor disse retningslinjene må den enkelte fylkesmann utvikle holdninger og rutiner som understøtter de mål som er satt.

Fylkesmannen har sin legitimitet og får sin autoritet av regjeringen. Det er avgjørende for Fylkesmannens legitimitet og autoritet at avgjørelsene er et resultat av nasjonal politikk, og ikke er resultat av ulike holdninger og prioriteringer ved de enkelte embetene.

På oppdrag fra FAD ble det i 2010 gjennomført en bred spørreundersøkelse overfor alle landets ordførere og rådmenn om kommunenes oppfatning av og erfaring med fylkesmennene. Denne kommuneundersøkelsen viste at fylkesmannsembetene samlet sett er den viktigste formidler av statlige styringssignaler. Samtidig ser de fleste kommunene på Fylkesmannen som en viktig talsmann for fylket overfor sentrale myndigheter. Resultatet kan følgelig leses som om Fylkesmannen jevnt over makter å håndtere sitt dobbelte oppdrag; som redskap for staten sentralt overfor fylket og som talerør for fylket overfor staten sentralt. Det politiske lederskapet i kommunene påpekte imidlertid at Fylkesmannen må utøve sin rolle med varsomhet, for å unngå å fremstå som ”politisk” aktør. Fylkesmannsembetene nyter i all hovedsak stor tillit i kommuneledelsen. En tydelig og forutsigbar fylkesmann vil i tillegg kunne bidra til felles grunnlag for rolleutøvelsen blant embetets ansatte.

Kommuneundersøkelsen viste at klart språk, service, tilgjengelighet og kompetanse er viktig for kommunenes oppfatning av Fylkesmannen. Det kan være krevende å lede en organisasjon med ulike fagprofesjoner og tunge sektormiljøer samtidig som helhets- og samordningshensyn skal ivaretas. Som påpekt av NIBR ”besitter Fylkesmannen en fagkompetanse som kan sies å være unik for et statlig forvaltningsorgan. Det pekes særlig på at kombinasjonen av sektorkompetanse og distrikts- eller regionkunnskap er verdifull i et styringssystem og antakelig underkommunisert i det norske”.

Kravene til kompetanse vil imidlertid være i stadig utvikling og det er fylkesmannens ansvar å sørge for at embetet klarer å rekruttere nødvendig kompetanse for å løse oppgavene på en god måte. I økende grad har enkeltembeter meldt om problemer med å rekruttere høyt kvalifiserte medarbeidere. For å kunne lykkes i konkurranse med andre arbeidsgivere som kan ha andre rammebetingelser for lønn og goder, må Fylkesmannen arbeide aktivt med profilering og tilgjengelige virkemidler for å kunne fremstå som en attraktiv arbeidsplass.

Medias økte fokus på enkeltsaker og person er en generell utfordring, ikke minst for fylkesmannen som leder for fylkesmannsinstitusjonen og ansikt utad, men også for alle andre medarbeidere som representerer Fylkesmannen i offentligheten. Mer direkte kontakt med brukerne som vi ser kommer blant annet på helseområdet, kan gi økt fokus på Fylkesmannens håndtering av folks rettssikkerhet og rettighetsperspektivet. Dette vil gjelde fylkesmannen selv, men også de øvrige ansatte.

Kommunene er ikke det enerådende kontaktpunktet. Rettighetslover har ført til hyppigere kontakt også med enkeltmennesker. Overføringen av ansvaret for vergemål vil for eksempel ytterligere øke denne kontakten. En dreining i oppgaver og brukergrupper kan komme til å stille nye krav til embetenes arbeidsformer og kompetanse.

### **7.1.2 Lederutvikling og institusjonell selvforståelse i embetene**

FAD har et særlig ansvar for å sette lederutvikling på dagsorden i embetene, og å legge til rette for diskusjon om Fylkesmannens rolle og funksjon. Dette var bakgrunnen for at FAD tok initiativ til et lederutviklingsprogram for hele ledergruppen i embetene i 2010. Sentralt i programmet sto utvikling av den enkelte leders bevissthet, holdninger, kunnskaper og ferdigheter i forhold til lederrollen. Programmet skulle også fremme kommunikasjon, læring og samarbeid mellom lederne ved det enkelte fylkesmannsembete. FAD mener en viktig effekt av programmet er at embetene i sterkere grad har etablert samarbeid og utveksler erfaringer på tvers. Det er likevel fortsatt et utnyttet potensial når det gjelder læring internt i det enkelte embete og mellom embeter. Når enkeltembeter tar nye initiativ eller effektiviserer oppgaveløsningen, er det viktig at andre holder seg orientert om dette og søker læring.

Institusjonell selvforståelse (helhetlig forståelse av Fylkesmannens ansvar, rolle og organisasjonsform) ble etablert som begrep gjennom arbeidet med lederutviklingsprogrammet. Det er viktig å understreke at det i embetene hersker flere ulike ”embetskulturer” som blant annet fanger opp at fylkesmennene kan ha ulike rutiner, arbeidsmåter og tilnærminger til hvordan ulike typer oppgaver skal gjennomføres. Det kan ikke gis noen fasitsvar på hvordan fylkesmannsrollen skal utøves. Til dette er lokale og situasjonsbestemte utfordringer for mange. Det er imidlertid viktig at FAD, fagdepartementene og embetene jevnlig drøfter utfordringer og erfaringer knyttet til fylkesmannsrollen slik at man har et felles grunnlag for refleksjon om rolleutøvelsen. Selv om rolleutøvelsen basert på åpne rolledrøftinger til en viss grad kan variere og tilpasses lokale forhold og personlige trekk, bør likevel de viktigste funksjonelle trekk og arbeidsmåter være felles for alle fylkesmenn.

### **7.1.3 Plattform for ledelse i staten og ledelsesverdier i embetene**

”Plattform for ledelse i staten” var et viktig fundament i lederutviklingsprogrammet for fylkesmannsembetene. Ledelse dreier seg om å arbeide sammen med ansatte, deres organisasjoner og andre involverte for å skape resultater, men også om å trekke opp målsettinger for virksomheten, foreta prioriteringer og treffe beslutninger når det er påkrevd. Statlig lederskap skiller seg fra annet lederskap fordi staten har en spesiell forankring og et eget mandat i samfunnet.

Plattformen viser hva som er særpreget med statlig lederskap og oppsummerer en rekke forventninger til ledere i staten:

- *Forvalte og utvikle fellesskapets ressurser*  
Ledere i staten er forpliktet på demokratiske og rettsstatlige verdier uavhengig av hvem som sitter med makten. Lederne forvalter ressursene på vegne av dagens og morgendagens innbyggere og oppnår resultater til fellesskapets beste.
- *Redskap for folkevalgte myndigheter*  
Ledere i staten er lojale mot politiske beslutninger, samtidig som de har lojalitet i forhold til innbyggerne. Lederne ivaretar faglig integritet og bidrar til opplyste og kunnskapsbaserte beslutninger.
- *Sørge for åpenhet og involvering*  
Ledere i staten sørger for at kontakt med innbyggere og brukere bygger på åpenhet, dialog og klart språk. Lederne stimulerer til medbestemmelse og medvirkning for de ansatte og deres organisasjoner.
- *Samarbeide på tvers av etater og sektorer*  
Ledere i staten utvikler forvaltningen slik at den preges av en løsningsorientert kultur for samarbeid og endring.
- *Skape attraktive arbeidsplasser*  
Ledere i staten bruker, vedlikeholder og videreutvikler kompetanse og mangfold i sine virksomheter. Lederne tar i bruk ny teknologi og varierte arbeidsformer.

Ledelsesplattformen stiller en rekke spørsmål til refleksjon rundt lederskapet. Disse kan være til nytte for den enkelte leder, men det er også viktig at ledergruppen ved embedet drøfter aktuelle ledelsestemaer med jevne mellomrom. Verdier som gjelder alle ansatte, kan også være vel verdt å drøfte i embedene. Dette er bl.a. omsorg, ansvar, tillit, lojalitet, effektivitet, nytenking, fleksibilitet og respekt. FAD anser det som viktig at hvert enkelt embete drøfter sine verdier, også ledelsesverdier, og hva det vil legge vekt på innenfor den rammen som plattformen gir.

Endelig bør også de enkelte embeter arbeide med sin visjon for organisasjonen og den rollen embedet kan ivareta for samfunnsutviklingen i fylket. Dette bør inngå i embedenes strategiske planer og bør bygge på overordnede, dokumenterte risikovurderinger.

## **7.2 Rolle og ansvarsdeling i fylkesmannens ledergruppe**

En viktig forutsetning for god rolleutøvelse og god resultatoppnåelse hos Fylkesmannen er knyttet til den evne aktørene på ledernivå har til å utvikle fellesskap om den felles institusjonelle selvforståelsen, institusjonens verdier, dens strategiske mål og det gode lederskap.

### **7.2.1 Krav og forventninger til fylkesmannen som øverste leder av embetet**

Styring av embetene gir fylkesmannen som leder stort ansvar samtidig som fylkesmannen ansvarliggjøres innenfor de gitte rammene. Fylkesmannen har det overordnede ansvaret for at det gjennomføres tiltak som er tilpasset embetets oppgaver, roller og mål. Fylkesmannen må utad ha en praksis som skaper tillit til at de mange typer avveininger skjer på en uhildet måte.

Det er videre fylkesmannens ansvar å sørge for at det systematisk blir arbeidet med å forme lederholdninger og forvaltningsverdier i organisasjonen som fremmer måloppnåelse og sikrer god rekruttering og et høyt faglig kompetansenivå. Fylkesmannen har som øverste leder ansvaret for at embetet til en hver tid er organisert og ledet på en slik måte at arbeidsoppgavene blir løst best mulig innenfor gitte rammer og i samsvar med de mål som er satt for Fylkesmannen gjennom lovgiving, budsjettvedtak, tildelingsbrev eller formidlet gjennom andre styringskanaler. Det forutsettes at fylkesmannen vurderer behov for intern lederutvikling som også omfatter eventuelle mellomledere og som tar sikte på å utvikle medarbeiderskapet mellom nivåer og enheter innenfor embetet.

Fylkesmannen må utøve helhetlig og strategisk ledelse og være særlig engasjert i å klargjøre embetets visjoner, mål og strategi. Fylkesmannen har ansvaret for å profilere og gi embetet autoritet og status utad, og bidra til utvikling av felles institusjonell selvforståelse og verdigrunnlag internt. Fylkesmannen har et særlig ansvar for at ansatte er trygge på Fylkesmannens ståsted når de opptre som representanter for embetet. Det må klargjøres hvilken samordningspraksis som skal gjelde på enkeltområder som for eksempel innsigelser og mekling, og i forholdet til kommunal økonomi og planlegging. Og fylkesmannen må klargjøre sin samordningsfunksjon innad i embetet, bl.a. i forhold til virksomhetsplanlegging, risikostyring og resultatrapportering.

Fylkesmannen er ansvarlig for å synliggjøre merverdien av fylkesmannsembetet som organisasjonsmodell og benytte organisering og arbeidsformer som virkemiddel for å understøtte dette. Fylkesmannen har ansvaret for utvikling av ledermøtet og ledergruppens funksjon da disse er helt sentrale for helhetlig og samordnet ledelse av embetet. Leder møter som kun har administrasjons- og informasjonssaker på dagsorden, har forsømt sin rolle som strategisk møteplass og utnytter ikke ledergruppens potensial i tilstrekkelig grad. Samtidig vil ledermøtene også være et viktig informasjonsknutepunkt innad i embetet og et sted der det er naturlig at en drøfter eksterne relasjoner og tiltak. Endelig er samordnings- og resultatoppfølging naturlige punkter.

Fylkesmennene har en viktig oppgave i å bidra til erfaringsoverføring og læring, både mellom embetene og innad i fylkesmannens ledergruppe og blant de ansatte. Fylkesmannen personlig har en viktig rolle i å sette tverrsektorielle saker på dagsorden og for å sikre oppslutning om felles utfordringer som fornyelse, effektivisering mv. Med de sterke sektorsøylene i embetene er det en utfordring å få til nødvendige prioriteringer og utnyttelse av kompetansen på tvers. Det er derfor viktig at avdelingslederne opplever at fylkesmannen gjennom sin evne til å fylle rollen tilfører ”noe mer” og forankrer sin skjønnsutøvelse i fagavdelingene.

For å bedre forståelsen og samspeillet mellom fagavdelingene, kan det være fornuftig at det i tilknytning til virksomhetsplanen blir gjennomført noen få felles embetsprosjekter, der personer fra ulike fagavdelinger deltar og kan trekkes inn i ledermøtene når prosjektene er på dagsorden.

Fylkesmannen har som øverste leder et særlig ansvar for å bidra til helhetlige analyser og gjennom god tilrettelegging av prosesser skape legitimitet og oppslutning i organisasjonen om nødvendige avveininger. Dette vil også være viktige egenskaper i fylkesmannens eksterne rolle hvor også evnen til å være relasjonsbygger og konfliktløser kan bli avgjørende for Fylkesmannens gjennomslagskraft.

Fylkesmannen har som øverste leder en viktig rolle i videreutvikling av kommunedialogen. Dette innebærer blant annet å klargjøre og styrke veiledningsfunksjonen vis-à-vis kommunene. Fylkesmannen skal da, etter forutgående behandling i de enkelte avdelinger, selv aktivt understøtte veiledningsoppgavene som prioriteres.

Fylkesmannen må i tilstrekkelig grad ivareta og synliggjøre sitt personalansvar og sin leder- og arbeidsgiverrolle. Det er viktig at utfordringer knyttet til utvikling av arbeidsmiljø, kompetanseutvikling, rekruttering mv er forankret i toppledelsen. Fylkesmannen må ha et godt administrativt apparat å støtte seg på i sin utøvelse av virksomhetsledelse internt og profilering av embetet eksternt. Et slikt apparat vil ofte være ledet av en administrasjonssjef. Det er viktig at fylkesmannens utøvende ledelse og styringsdialogen med oppdragsgivende departementer understøttes av gode administrative systemer og et godt faktagrunnlag.

Som hovedregel skal fylkesmannen gjennomføre årlige medarbeidersamtaler med assisterende fylkesmann og avdelingssjefene. Fylkesmannen må sørge for at ansvaret for den enkelte leder og for forholdet mellom lederne er tilstrekkelig klargjort, f.eks. i et delegasjons- eller administrasjonsreglement.

I tillegg til oppgaven og ansvaret som fylkesmannsembetets øverste leder, er fylkesmennene ofte benyttet som ressurspersoner til å lede eller delta i offentlige råd og utvalg nedsatt av regjeringen og departementene, eller til andre former for sidegjøremål. Slike tilleggsoppgaver kan også ha regional eller lokal forankring. Slike gjøremål kan være en viktig oppgave for fylkesmannen, men det er en forutsetning for slik deltakelse at den overordnede ledelsen av virksomheten ikke blir skadelidende. Tilstedeværelse i egen organisasjon og eget fylke skal alltid ha høyeste prioritet. Det er utviklet egne retningslinjer for sidegjøremål fylkesmannen kan ta på seg (vedlegg 2). Etter retningslinjene skal alle fylkesmannens sidegjøremål godkjennes av FAD og fremgå av embetets hjemmeside under [www.fylkesmannen.no](http://www.fylkesmannen.no).

### **7.2.2 Assisterende fylkesmann som embetets nestleder og fylkesmannens stedfortreder**

Fylkesmannen og assisterende fylkesmann utgjør sammen den øverste ledelsen ved fylkesmannsembetet. Fylkesmannen og assisterende fylkesmann er å forstå som én organisatorisk enhet, og assisterende fylkesmanns hovedfunksjon er å understøtte og være stedfortreder for fylkesmannen. Det er viktig at potensialet i embetsledelsen utnyttes fullt ut og at rolledelingen mellom fylkesmannen og assisterende fylkesmann er klar og forutsigbar, både innad og utad. Det er viktig at man ved rekrutteringen av assisterende fylkesmann har fokus på at fylkesmannen og assisterende fylkesmann skal ha en kompetanse som også utfyller hverandre.

Assisterende fylkesmann er en avgjørende medspiller i det helhetlige og strategiske lederskapet som embetsledelsen utgjør. Han eller hun vil ofte i en arbeidsdeling med fylkesmannen ha et løpende oppfølgingsansvar overfor enkeltavdelinger og/eller særlige saksområder.

En slik ordning bør være avklart og skriftliggjort, og slik gjøres kjent for hele organisasjonen. En formalisert arbeidsdeling innebærer i praksis at de to i embetsledelsen gjensidig forplikter hverandre og man unngår at assisterende fylkesmann utgjør et ekstra mellomledd mellom avdelingsdirektørene og fylkesmannen. En slik ordning bør evalueres og kunne endres over tid.

Den arbeidsdeling og arbeidsform som velges må likevel være slik at den bekrefter, både innad og utad, at det er fylkesmannen personlig som er fylkesmannsembetets leder. Det er avgjørende at fylkesmannen og assisterende både internt og eksternt står frem med avstemte holdninger og samkjørt praksis.

### **7.2.3 Avdelingsdirektøren som fremste faglige autoritet**

En viktig utfordring for fylkesmannen er å finne frem til en styringsform som gjør at avdelingsdirektørene får en god plattform for å forvalte sitt fagansvar også i et helhetlig perspektiv. Avdelingsdirektørene skal både internt og eksternt ha status som fremste faglige autoritet på sitt avdelingsområde. Samtidig er avdelingsdirektørene medansvarlige for helheten i fylkesmannsembetets virksomhet og for embetets samlede innsats i fylket. Avdelingsdirektørene bør delegeres ansvar og myndighet i samsvar med dette. Denne spenningen og balansen mellom sektor og helhet er en grunnleggende realitet i embetet, og dermed også grunnlaget for god oppgaveløsning samlet sett.

Avdelingsdirektørene skal ha det faglige resultatansvaret innenfor avdelingens område. Faglige mål, prioriteringer og ressursallokering bestemmes sammen med fylkesmannen, i tråd med de føringer og målsettinger som sentrale myndigheter har utformet. Avdelingsdirektørenes ansvar innebærer ikke noen innskrenking av fylkesmannens samlede ansvar for alle sider ved embetets virksomhet.

Avdelingsdirektørene skal ha sin lojalitet i linjen til embetsledelsen, selv om det går på tvers av den faglige oppfatning som de står inne for. I saker som bringes opp til overordnet myndighet skal eventuell faglig uenighet komme til uttrykk.

Slike saker bør likevel til vanlig løses i embetene. Derfor er grundig arbeid med strategiske planer og en aktiv bruk av ledermøtene viktig. Dette innebærer å ta ansvar for nødvendig samordning og å delta i utformingen av embetets prioriteringer av innsats og profilering. I dette inngår også et ansvar for å søke tilgang til virkemidler i andre sektorer som er nødvendige eller gunstige i forhold til oppgaveløsningen innenfor eget sektorområde.

Det er viktig at avdelingsdirektørene også tar sin del av ansvaret for avdelingsovergripende utfordringer som for eksempel universell utforming, likestilling, integrering, fattigdomsbekjempelse, klimautfordringer og beredskap. Det er viktig at ledermøtene brukes som arena til å drøfte potensielle konfliktsaker på tvers i embetet. I en kompleks organisasjon som fylkesmannsembetet, er det viktig at avdelingsdirektørene tar et medansvar for at styringssystemer, prioriteringer og virksomhet er kjennetegnet ved forutsigbarhet og gjennomsiktighet i forhold til de andre avdelingsdirektørene og til fylkesmannen. Gjennomsiktlige systemer og virkemåter er en betingelse for forståelse, kommunikasjon og samhandling. Avdelingsdirektørene er formelt likestilte, og forholdene i ledelsen må avspeile dette.

Avdelingsdirektørene har et viktig personallederansvar i form av ledelse, oppfølging og utvikling av fagavdelingens ansatte. De har også et ansvar for å formidle embetets verdier og

strategier, og å “selge inn” de beslutninger som ledelsen og/eller ledergruppen har arbeidet seg frem til, selv om de er i strid med det grunnsynet som rå i fagavdelingen.

Avdelingsdirektørene har et særlig ansvar for å ivareta medarbeiderskapet i sine avdelinger. Videre har de et viktig administrativt ansvar som blant annet innebærer ansvar for avdelingens økonomi og administrative rutiner innenfor felter som personalpolitikk, planlegging og oppfølging av egen virksomhet. Avdelingsdirektørene har et hovedansvar for å vurdere risiko knyttet til manglende måloppnåelse innenfor sine fagområder.

## 8 Veien videre

FAD har i dette dokumentet trukket opp en del problemstillinger rundt fylkesmannsinstitusjonen og utøvelsen av fylkesmannsrollen. Det er viktig at sentralforvaltningen og ikke minst fylkesmennene selv har en fortløpende vurdering av spørsmål som hvordan fylkesmannsrollen og lederrollen i ulike konkrete sammenhenger best bør utøves, og hvordan balanseringen mellom de ulike roller og oppdrag skal være. Det er også viktig hvordan interesser og hensyn veies og formidles, og hvordan institusjonen fremstår for omgivelsene for å svare på oppdragsgivernes krav og kommunenes og innbyggernes forventninger.

Et sentralt spørsmål vil også være hvordan institusjonens mål og verdier best kan forankres hos de ansatte i fylkesmannsambetet. Plattform for ledelse i staten skal ligge til grunn for lederskapet og for å utvikle ledelsen i statsforvaltningen. God ledelse, aktiv rollebevissthet og bygging av en felles institusjonell selvforståelse blant embetets ansatte er en kontinuerlig prosess og skal inngå som et hovedelement i fornyingsarbeidet i det enkelte embete.

Den omtalte rapporten fra NIBR om Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring, inneholder mange analyser og vurderinger som er nyttig bakgrunnsmateriale for å arbeide videre med de nevnte problemstillingene. Materialet fra kommuneundersøkelsen vil også kunne danne nyttig bakgrunn i arbeidet med rolleutviklingen i det enkelte embete.

Fylkesmannsembetene skal være preget av helhetlig og strategisk ledelse. Konkret forventer FAD at det enkelte embete:

- ✓ drøfter hvordan embetet skal forholde seg til relevante utviklingstrekk i samfunnet generelt og på regionalt og lokalt nivå spesielt, herunder dilemmaer og utfordringer rundt styringsforholdet mellom stat og kommune
- ✓ klargjør, utvikler og vedlikeholder visjoner, mål og strategier for eget embete
- ✓ drøfter de ulike rollene som embetet og ledelsen har og hvordan de praktiseres og oppfattes
- ✓ klargjør, utvikler og vedlikeholder kommunikasjonsstrategi for embetet
- ✓ forankrer embetes visjoner, verdier og rolleutøvelse blant sine medarbeidere



- ✓ bruker ledergruppene aktivt både til strategiske problemstillinger, dilemmadrøftinger og som informasjonsknutepunkt internt
- ✓ setter læring og erfaringsutveksling i og mellom embetene på dagsorden og synliggjør resultatet
- ✓ setter organisasjonsutvikling på dagsorden
- ✓ tar i bruk tilgjengelige virkemidler for at embetet skal fremstå som en attraktiv arbeidsplass

FAD vil følge dette opp i den ordinære styringsdialogen med embetene. Ledersamtaler med fylkesmennene vil fremover være direkte, konkrete og forpliktende i forhold til topplerens ansvar for helhet, tverrsektorielt samarbeid og synergi mellom embetene. Ledersamtalene vil således være en naturlig arena for utkvittering av planlagte og pågående tiltak i eget embete.

På fylkesmannsmøtene fremover vil FAD fortsatt sette på dagsorden aktuelle temaer som er knyttet til utøvelse av roller og ledelse ved fylkesmannsembetene.

## 9 VEDLEGG

### 9.1 Fylkesmannsinstruksen

Gitt ved kgl res 7.8.1981, endret ved kgl res 10.11.1988 og 6.7.1999

#### A. KONGENS OG REGJERINGENS REPRESENTANT

§ 1 Fylkesmannen er Kongens og Regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp.

Fylkesmannen skal med dette som utgangspunkt virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd.

Fylkesmannen er administrativt underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet. De enkelte departementer har direkte faglig instruksjonsmyndighet over fylkesmannen innen vedkommende departements saksområde.

§ 2 Fylkesmannen skal utføre oppdrag og gi uttalelser og råd etter anmodning fra Regjeringen og sentraladministrasjonen. Fylkesmannen skal holde Regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i fylket og fremme forslag til løsning av oppgaver i den utstrekning fylkesmannen finner det nødvendig eller formålstjenlig.

#### B. SAMORDNING

§ 3 Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket. Fylkesmannen må derfor holde seg orientert om viktige saker som kan ha betydning for dette arbeidet.

Fylkesmannen har møte- og talerett i statlige styrever og råd på fylkesplanet. Når det finnes behov for det, holder fylkesmannen møter med statlige etater i fylket.

§ 4 Fylkesmannen skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning og skal i nødvendig utstrekning bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen.

§ 5 Oppstår det i forbindelse med samordningsspørsmål tvil om hvorledes de ulike statsoppgaver bør utføres eller prioriteres, kan fylkesmannen forelegge saken for vedkommende sentrale fagmyndigheter.

§ 6 Etter nærmere bestemmelse skal fylkesmannen administrere kontorfunksjoner, servicefunksjoner og andre tiltak som bør løses felles for statsadministrasjonen i fylket eller deler av den.

## C. VEILEDNING

- § 7 Fylkesmannen skal - etter oppdrag fra Regjeringen, sentraladministrasjonen eller etter eget initiativ - gi veiledning til kommunene og fylkeskommunen.

Fylkesmannen skal medvirke til at den øvrige statsforvaltning i fylket gir kommunene og fylkeskommunen nødvendig veiledning og bistand med de samfunnsoppgaver de er pålagt.

Fylkesmannen skal formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organer om forhold som antas å berøre deres virksomhet.

## D. LOVBESTEMTE OPPGAVER

- § 8 Fylkesmannen behandler saker som ved lov eller på annen måte er lagt til fylkesmannen.

## E. ORGANISERING

- § 9 I samråd med berørte departementer fastsetter Arbeids- og administrasjonsdepartementet rammene for organisering av fylkesmannsembetet.

- § 10 Fylkesmannen er den øverste leder og har det samlede faglige og administrative ansvar for fylkesmannsembetet. Fylkesmannen utnevnes av Kongen i statsråd.

Fylkesmannen har plikt til å bosette seg i fylket. Arbeids- og administrasjonsdepartementet kan i særlige tilfeller dispensere fra boplikten.

Assisterende fylkesmann er nestleder ved fylkesmannsembetet og fylkesmannens faste stedfortreder.

## F. IKRAFTTREDEN

- § 11 Denne instruks trer i kraft straks.

"Instruction for Amtmænderne i Norge" av 7. februar 1685 oppheves.

## 9.2 Retningslinjer for fylkesmennenes sidegjøremål

Inntatt i fylkesmennenes lederlønnskontrakt

Fylkesmannen har ikke adgang til å påta seg sidegjøremål utenfor virksomheten, uten at dette på forhånd er skriftlig godkjent av FAD.

Følgende retningslinjer gjelder for FADs vurdering av sidegjøremål for fylkesmennene:

- Sidegjøremål skal ikke godkjennes dersom tilliten til fylkesmannens uavhengighet kan bli skadelidende.
- Ved vurderingen av om sidegjøremål skal godkjennes skal det legges vekt på om dette kan innebære en arbeidsbelastning som på uheldig måte kan påvirke innsatsen i hovedstillingen som fylkesmann.
- Dersom et sidegjøremål mer enn helt unntaksvis kan lede til inhabilitet, bør det ikke godkjennes.
- Det skal samtidig legges vekt på om sidegjøremålet kan gi fylkesmannen økt samfunnsinnsikt som kan ha betydning for arbeidet i hovedstillingen, og om det er behov for å nyttiggjøre seg arbeidstakers særlige erfaring og posisjon.
- Godkjenning for deltakelse i privat næringsvirksomhet skal i utgangspunktet ikke gis. Godkjenning for deltakelse i offentlig eid næringsvirksomhet kan unntaksvis gis dersom det er behov for vedkommende fylkesmanns særlige erfaring og posisjon og såfremt dette ikke er i strid med retningslinjene for øvrig.
- Sidegjøremål som leder og medlem av regjerings- og departementsoppnevnte utvalg og lignende skal i utgangspunktet vurderes som positive.
- For øvrig gjelder Etske retningslinjer for statstjenesten pkt 4.2 om ekstraervert og biertv og de administrative bestemmelser om ekstraervert mv, jf Statens personalhåndbok for 2011 pkt 10.13 og 10.14.

Arbeidstakers sidegjøremål skal være offentlig tilgjengelig på Fylkesmannens hjemmeside på nettstedet [www.fylkesmannen.no](http://www.fylkesmannen.no)

