



**Riksrevisjonen**

## Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene

Dokument nr. 3:14 (2006–2007)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 32 781 320

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefaks: 22 24 98 60  
E-post: [publikasjoner@dss.dep.no](mailto:publikasjoner@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.no](http://www.publikasjoner.no)

Andre kan bestille fra Akademika  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 8134 Dep  
0033 Oslo  
Telefon: 22 18 81 23  
Telefaks: 22 18 81 01  
E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)

ISBN 978-82-90811-85-8

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer  
Foto: Berit Roald, Hanne Paludan Kristensen, Burazin / Scanpix



## Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene

---

Dokument nr. 3:14 (2006–2007)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:14 (2006–2007)  
*Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkes-*  
*mannsembetene.*

Riksrevisjonen, 20. september 2007

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Oppsummering av undersøkelsen</b>	<b>8</b>
2.1	Fylkesmannsembetene prioriterer rettssikkerhetsoppgaver	8
2.2	Kommunalt selvstyre blir i varierende grad ivaretatt	10
2.3	Liten gjennomslagskraft i arbeidet for samfunnsikkerhet og beredskap	10
2.4	Potensial for effektivisering i flere embeter	10
2.5	Svak samordning mellom økonomiske og faglige prioriteringer	11
<b>3</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Svar frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Riksrevisjonens uttale</b>	<b>15</b>
	<b>Vedlegg: Rapport</b>	<b>17</b>





## Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene

### 1 Innledning

Fylkesmannen er regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp regionalt og lokalt. Oppgaveporteføljen til fylkesmannsembetene er omfattende og svært sammensatt. Fylkesmannen er i dag tillagt oppgaver fra 12 departementer, og oppgavene er organisert i 189 resultatområder. Det ble utgiftsført om lag 1,3 mrd. kroner på kapittel 1510 *Fylkesmannsembetene i 2006*, mens det på andre kapitler av statsregnskapet ble utgiftsført 21,8 mrd. kroner i fylkesmannsembetenes regnskap i 2006. Det alt vesentlige av disse midlene er tilskuddsmidler.

Det siste tiåret har styringen av embetene gjennomgått en rekke endringer av betydning for embetenes rammevilkår og oppgaveløsning. I 2001 ble separate budsjettkapitler for miljø- og landbruksavdelingene slått sammen med budsjettkapitlet for embetet for øvrig. Intensjonen var at fylkesmannen skulle ha ett driftskapittel. Endringen skulle gi bedre oversikt både for regjering og storting samt legge til rette for en samordnet styring av embetene fra sentrale myndigheter. Videre skulle den gi fylkesmannen bedre muligheter til å følge opp prioriteringen fra sentrale myndigheter, legge til rette for en effektiv styring av ressursene og være i tråd med ønsket om økt delegering til lavere forvaltningsnivå og tydeligere krav til statlige ledere. Omleggingen kom i forlengelsen av et omstillingsprogram som ble gjennomført i perioden 1998–2000, og som hadde til hensikt å effektivisere oppgaveløsningen ved embetene.

Etatsstyringsansvaret for fylkesmennene ligger hos Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Dette innebærer også ansvar for å samordne styringssignaler fra staten sentralt til fylkesmannsembetene. De enkelte fagdepartementer har imidlertid direkte faglig instruksjonsmyndighet over fylkesmannen innen sine respektive saksområder. Dermed er det en administrativ styringslinje fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet til fylkesmannsembetene og faglige styringslinjer fra fagdepartementene som fyl-

kesmannen utfører oppgaver for. Styringen av fylkesmannen bygger på prinsippet om mål- og resultatstyring.

Fylkesmannens ulike oppgaver kan deles inn i fire typer ansvar:

- 1 Fylkesmannen er sektormyndighet på vegne av flere departementer.
- 2 Fylkesmannen fungerer som rettssikkerhetsinstans for innbyggerne ved å føre tilsyn med kommunens virksomhet og behandle klager på enkeltvedtak.
- 3 Fylkesmannen har en viktig samordningsfunksjon for statens samlede virksomhet i fylket og skal samordne statlige styringssignaler overfor kommuner og fylkeskommuner.
- 4 Fylkesmannen skal være informasjonsknutepunkt og gi veiledning overfor kommunene.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere effektiviteten, måloppnåelsen, prioriteringene og ressurs situasjonen ved fylkesmannsembetene og å vurdere den overordnede styringen med embetene. Ovennevnte mål har vært belyst gjennom følgende problemstillinger:

- Hvilken ressurs situasjon opererer fylkesmannsembetene ut ifra?
- I hvilken grad har fylkesmannsembetene effektiv måloppnåelse i sin oppgaveutførelse, og hvordan prioriterer embetene ressursene?
- Er styringen av fylkesmannsembetene målrettet og effektiv vurdert ut ifra prinsippet om mål- og resultatstyring?

Utkast til rapport ble forelagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet i brev av 2. april 2007. Samme dag ble rapporten også sendt til Justis- og politidepartementet, Kunnskapsdepartementet, Miljøvern departementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet og fagdepartementene har i brev av 4. mai avgitt uttalelser til forholdene i rapporten og vedlagt merknader i selve rapportutkastet. Departementenes merknader til rapportens faktadel og vurderinger er gjennomgått og i hovedsak innarbeidet i rapporten. Departementenes øvrige kommentarer er innarbeidet i punkt 2 nedenfor.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg.

## 2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsens problemstillinger er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer, statistikk, fylkesmannsembetenes virksomhetsregnskaper og to spørreundersøkelser.

For å undersøke om embetene har en effektiv måloppnåelse er det innhentet informasjon om disponible ressurser (årsverk) og måloppnåelse for sentrale oppgaver underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Informasjonen omfatter statistikk over antall saker og gjennomsnittlig saksbehandlingstid på utvalgte områder, intervjuer med departementer og fylkesmannsembeter og spørreundersøkelser rettet mot henholdsvis fylkesmannsembetene og kommunene. Oppgaveporteføljen under disse departementene er valgt fordi den inneholder sentrale og ressurskrevende oppgaver for embetene og dekker alt fra klagesaksbehandling og tilsyn til kommunerettet samordning, samfunnssikkerhet og beredskap.

Utviklingen i embetenes ressursituasjon er belyst gjennom tildelingsbrev og fylkesmennenes årsrapporter for perioden 2003–2006. Det er hentet inn statistikk fra embetene over antall årsverk totalt ved de ulike embetene samt antall årsverk fordelt etter departementsområder. Fornyings- og administrasjonsdepartementet opplyser i brev av 8. juni at kvaliteten på disse dataene ikke er tilfredsstillende, blant annet som følge av manglende korrigerende for fagoppgaver som løses i andre avdelinger, og organisatoriske forhold. Departementet mener derfor datamaterialet må brukes med forbehold. Riksrevisjonen bruker tallene for å belyse utviklingen i antall årsverk kun på overordnet nivå, og ikke på de enkelte departementsområdene innenfor det enkelte embete. Helse- og sosialområdet er i den departementsvise oversikten slått sammen for å redusere betydningen av organisatoriske forhold for tallmaterialet. I tillegg har embetene rapportert særskilt til Riksrevisjonen på resultatområdene for Helsetilsynet i fylket og samfunnssikkerhet og beredskap. Samlet sett mener derfor Riksrevisjonen at tallmaterialet belyser utviklingen i embetenes ressursutvikling.

Videre er embetenes opplevelse av ressursituasjonen belyst gjennom intervjuer med embetsledelse og avdelingsledere i fire utvalgte embeter og leder av fylkesmennenes arbeidsutvalg samt gjennom et spørreskjema til ledelsen og avdelingsledere i alle 18 fylkesmannsembeter. Intervjuer med Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Justis- og politidepartementet tar for seg denne problemstillingen sett fra overordnede departementer. Det er innhentet regnskapstall fra embetenes virksomhetsregnskaper på utgifter knyttet til lønn, drift, overtid og velferdsmidler. Det er også hentet inn tall på embetenes inntekter i forbindelse med administrativ kostnadsdekning, drift og refusjoner, og tall på embetenes regnskapsførte inntekter og utgifter på eksterne oppgaver. Det siste vil si oppgaver som er finansiert med øremerkede midler.

For å undersøke Fornyings- og administrasjonsdepartementets og fagdepartementenes styring av fylkesmannsembetene er tildelingsbrev, embetsoppdrag og fylkesmennenes årsrapporter gjennomgått særskilt for årene 2005 og 2006. For å få ytterligere informasjon om fagdepartementenes styring av embetene ble Justis- og politidepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet intervjuet. Videre ble Fornyings- og administrasjonsdepartementet intervjuet for å belyse hvordan departementet ivaretar sin rolle som etatsstyrer. For å få informasjon om hvordan ledelsen i embetene opplever og fortolker styringssignalene, ble det gjennomført spørreundersøkelse og intervjuer med lederne i fylkesmannsembetene. Intervjuet med lederen av fylkesmennenes arbeidsutvalg gir informasjon både om styringen av embetene generelt og om koordineringen av den overordnede styringen i Departementenes fylkesmannsutvalg spesielt.

### 2.1 Fylkesmannsembetene prioriterer rettssikkerhetsoppgaver

Undersøkelsen viser at de fleste fylkesmannsembetene i en stram ressursituasjon gir førsteprioritet til behandlingen av klagesaker som omhandler individets rettssikkerhet. Saksbehandlingstiden er blitt kortere på viktige klagesaksområder. Saksbehandlingstidene for pasientklager, klager etter sosialtjenesteloven og tilsynssaker er redusert i de fleste embetene i den undersøkte perioden. Måloppnåelsen er forbedret i en periode hvor saksmengden har økt på flere områder, som pasientklager, tilsynssaker, førerkortsaker og helse- og sosialtilsyn. Sammen med økt innsats og effektiviseringstiltak er dette et resul-

tat av at mange embeter har gitt klar førsteprioritet til den lovpålagte klagesaksbehandlingen. I sin etatsstyring har også Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) fulgt opp saksbehandlingstidene og opprettet et system for systematisk sammenligning mellom embetene (Sysam). Resultatene fra disse sammenligningene har ført til at embetene selv og FAD har satt i verk en rekke tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Det er imidlertid fortsatt behov for å korte ned saksbehandlingstiden for klager etter plan- og bygningsloven, der hele ti fylkesmannsembeter i 2006 ikke oppfylte kravet om gjennomsnittlig saksbehandling på maksimum tre måneder. Ifølge Helsetilsynet hadde i tillegg ett embete 9,3 måneders gjennomsnittlig saksbehandlingstid for pasientrettighetsklagene i 2006.

Omfanget av helse- og sosialtilsyn har økt i den undersøkte perioden, og sosialtilsynet har fått en kvalitetsmessig forbedring. Dette skyldes blant annet overføringen av det faglige etatsstyringsansvaret til Helsetilsynet. Undersøkelsen viser at flere embeter ikke oppfyller kravene til antall helse-, sosial- og barnevernstilsyn, og mange embeter legger seg på et minimumsnivå når det gjelder tilsynsomfang. Tilsyn er en viktig rettsikkerhetsoppgave, men flere embeter må i perioder prioritere mellom klagesaker og tilsyn innen helse- og sosialområdet, barnevern og utdanning. Flere embeter oppgir at de ikke får utført det omfanget av tilsyn som følger av deres risiko- og vesentlighetsvurderinger. Barne- og likestillingsdepartementet oppgir at kvaliteten i barnevernstilsynet har blitt bedre, men ifølge fylkesmennene er det flere fylker hvor tilsyn ikke skjer så ofte som forholdene tilsier det.<sup>1</sup>

Undersøkelsen viser ulik metode og kvalitet i embetenes tilsynsoppgaver. Lovgrunnlaget på de ulike tilsynsområdene er forskjellig, og dette gjør det vanskelig å få til en enhetlig metodikk for alt tilsynet som er lagt til fylkesmannsembetet. Dette gjør tilsynsarbeidet internt i embetet mindre effektivt, og det kan derfor være behov for lov- og regelverksendringer som i større grad åpner for felles utnyttelse av tilsynsressurser og kompetanse. I sine merknader til rapporten viser Kommunal- og regionaldepartementet til at nye alminnelige regler for statlig tilsyn med kommunesektoren er tatt inn i kommunelovens kap. 10 A og iverksatt fra 1. mars 2007. Rundskriv er utarbeidet og sendt alle fylkesmenn og kommu-

ner. Disse reglene ”rydder” blant annet opp i tilsynsbegrepet og gir fylkesmennene et sterkere samordningsmandat både for praktisk gjennomføring og virkemiddelbruk. Harmonisering av sektorlovgivningen til de nye reglene i kommuneloven (særlovsgjennomgang) vil starte opp i løpet av sommeren 2007.

I undersøkelsen oppgir fylkesmannsembetene at mer kvalitative oppgaver som utviklingsoppgaver, oppfølging og veiledning av kommuner og brukere blir nedprioritert og i liten grad ivarettatt i en stram ressursituasjon. For eksempel kan oppfølging og veiledning i etterkant av tilsynsbesøk bli nedprioritert til fordel for kvantitative resultatkrav innen klagesaksbehandling og tilsyn. Dette gjelder både helse- og sosialområdet, barnevern, utdanning, samfunnsikkerhet og beredskap, og det kan reises spørsmål om embetene i tilstrekkelig grad oppfyller målsettingene for disse oppgavene slik de er formulert i tildelingsbrev og embetsoppdrag. Et unntak er oppfølgingen av kommuneøkonomien og Robek-kommunene<sup>2</sup>, der kommunene gjennomgående er fornøyd med fylkesmannens innsats og saksbehandlingstid. På helse- og sosialområdet skal fylkesmannen utføre en rekke utviklings- og rådgivningsoppgaver for Sosial- og helsedirektoratet. Det er ifølge flere fylkesleger vanskelig å avgjøre hva som kan betraktes som tilstrekkelig måloppnåelse i direktoratets embetsoppdrag, noe som gjør at mer kvalitative utviklings- og pådriveroppgaver nedprioriteres av embetene. Undersøkelsen viser også at arbeidet med forebygging og veiledning innen barnevernet blir nedprioritert til fordel for klagesaker og antall tilsyn. Det varierer i hvilken grad embetene får fulgt opp klager og tilsynserfaringer på en systematisk måte, og i hvilken grad embetene klarer å dekke etterspørselen etter veiledning. Samtidig som embetene opplever nye forventninger og krav til tilsynsmetodikk og kompleksiteten på enkelte saksområder øker, oppgir avdelingsledere innen ulike fagområder at kompetansehevende tiltak nedprioriteres.

I sine merknader til rapporten sier FAD at de merker seg embetenes vurdering, men at disse ikke er i samsvar med tilbakemeldinger departementet har fått fra fagdepartementene om embetenes måloppnåelse på fagområdene. FAD mener at det i hovedsak må være fagdepartementene som vurderer hva som er vesentlige avvik i resultatoppnåelsen, og hva som er et akseptabelt resultat av for eksempel en pådriveroppgave.

1) Jf. vurderinger av ”så ofte som forholdene tilsier det” etter Forskrift om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjoner for omsorg og behandling, § 8. Tilsynsbesøk.

2) Register om betinget godkjenning og kontroll.

## 2.2 Kommunalt selvstyre blir i varierende grad ivaretatt

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i hvordan kommunene oppfatter at embetene balanserer faglige sektorhensyn opp mot kommuneøkonomi og kommunalt selvstyre. I enkelte fylker opplever kommunene at fylkesmennene ivaretar de statlige sektorhensynene på en måte som sikrer lokaldemokratiet et spillerom for å ta selvstendige beslutninger. I andre fylker opplever kommunene at fylkesmennene legger størst vekt på faglige sektorhensyn og i mindre grad tar hensyn til kommuneøkonomi og det kommunale selvstyret. En del kommuner peker på at fagavdelinger i enkelte embeter opptrer uavhengig av hverandre, og at fylkesmannen framstår som lite helhetlig i sin kommunerettede samordning. Konsekvensen kan være risiko for at kommunen ikke får realisert statlige målsettinger som følge av begrensninger som skyldes konkurrerende sektorpolitiske hensyn.

Undersøkelsen viser også at enkelte embeter har store utfordringer knyttet til samordning av regionale statsetaters styringssignaler overfor kommunene. En fragmentert, regional stat kan være tid- og ressurskrevende for kommunene å forholde seg til, og fylkesmannens samordning med andre statlige etater framstår ikke som tilstrekkelig. Fylkesmannens ansvar for regional samordning er ambisiøst formulert i resultatkravene, og det er uklart om alle embetene definerer dette som en primæroppgave, og om de har gode nok virkemidler til å følge opp disse målsettingene.

I sine merknader til rapporten uttaler Kommunal- og regionaldepartementet at utfordringene knyttet til ulik regional inndeling slik de framkommer i rapporten, samsvarer med tilbakemeldinger departementet har fått fra fylkesmanns-embetene.

## 2.3 Liten gjennomslagskraft i arbeidet for samfunnssikkerhet og beredskap

Undersøkelsen viser at samfunnssikkerhet og beredskap er ressursmessig nedprioritert, til tross for at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og fylkesberedskapssjefene oppfatter oppgavene som stadig mer krevende og omfattende ut ifra risiko- og sårbarhetsvurderinger. Den klare nedgangen i antall årsverk skyldes trolig nødvendige omdisponeringer for å få løst prioriterte oppgaver på justisområdet. Undersøkelsen viser at utviklingsoppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap, for eksempel utarbeidelsen av fylkes-ROS-analyse<sup>3</sup>, ikke blir gjort

eller trekker ut i tid. Årsaker til dette kan være svak oppfølging fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som etatsstyrer, men også manglende interesse for og kompetanse i arbeidet med ROS-analyse i en del embeter.<sup>4</sup> Enkelte embeter oppgir også at de har gjort en lite tilfredsstillende jobb med oppfølgingen av ROS-analyser i kommunene. Nedprioritering og små beredskapsenheter i de minste embetene gjør det vanskelig å utvikle tilstrekkelig kompetanse og evne til å ivareta en svært bred oppgaveportefølje innen samfunnssikkerhet og beredskap. Undersøkelsen tyder på at fylkesmannens gjennomslagskraft overfor kommunene og andre statlige etater på dette området i en del tilfeller er svak. Andre regionale statsetater ivaretar først og fremst sine egne sektorhensyn, og fylkesmannens få virkemidler gjør at samordningen av samfunnssikkerhet og beredskap framstår som lite effektiv. Et risikoområde for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er drikkevannssikkerhet. Mattilsynets tilsyn med vannverkseierne og fylkesmannens beredskapstilsyn utføres hver for seg og sees i liten grad i sammenheng i den enkelte kommune. I undersøkelsen stilles det spørsmål om oppfølgingen av dette risikoområdet i kommunene, og om tilsynet med drikkevannssikkerhet er tilstrekkelig samordnet og effektivt overfor kommunene.

## 2.4 Potensial for effektivisering i flere embeter

Undersøkelsen viser at selv om embetene har hatt en økning i de ordinære tildelingene på 21 mill. kroner fra 2003 til 2006, har antall årsverk gått ned med 129. Embetene sier det er nødvendig med en nedbemanning for å holde det ordinære budsjettet i balanse. FAD peker på at pris- og lønnsveksten har vært større enn veksten i tildelingene, og mener at dette er en viktig årsak til nedbemanningen. Pris- og lønnsvekst skal imidlertid bli kompensert for gjennom årlige justeringer. På bakgrunn av at departementet peker på lønns- og prisvekst som en viktig årsak til nedbemanningen, kan det synes som om dette ikke er kompensert for i tilstrekkelig grad. En mangelfull pris- og lønnsvekstkompensasjon vil medføre at embetene får en trangere ressursituasjon. Samtidig viser undersøkelsen at flere embeter trolig kan effektiviseres ved en mer fleksibel utnyttelse av bemanningen.

Ifølge St.prp. nr. 1 kan fylkesmannen pålegges å gjennomføre oppgaver for andre departementer i

3) Fylkesvis risiko- og sårbarhetsanalyse.

4) Møte med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 6. januar 2006.

løpet av budsjettåret. Det dreier seg dels om handlingsplaner, dels om prosjekter og dels om å styrke innsatsen på ordinære oppgaver. Fylkesmannen vil da få tilført ekstra eksterne midler for å få utført disse oppgavene. I 2006 ble embetene tilført 227 mill. kroner i eksterne midler. Undersøkelsen viser at flere embeter salderer det ordinære budsjettet ved hjelp av eksterne midler for å få det ordinære regnskapet i balanse. Dette medfører at det er et merforbruk på ordinært regnskap og et mindreforbruk på regnskapet for de eksterne midlene. I undersøkelsen reises det derfor spørsmål om de eksterne midlene blir brukt som forutsatt. Undersøkelsen viser videre at FAD årlig foretar omposteringer av utgifter på embetenes ordinære regnskap til embetenes regnskap for eksterne oppgaver. Departementet sier det har erfart at eksterne midler til dels er utgiftsført av embetene på utgiftspost 01, mens disse utgiftene skulle vært regnskapsført på post 21. Disse feilposteringene er bakgrunnen for at FAD har bedt om sentral ompostering av utgifter fra post 01 til post 21 i statsregnskapet. Flere embeter sier imidlertid de er nødt til å saldere ordinært budsjett ved hjelp av eksterne midler. Siden embeter selv sier de salderer ordinært budsjett med eksterne midler, sier undersøkelsen at dette tyder på at embetene har feilført disse utgiftene i langt mindre grad enn det departementet uttrykker. Siden departementet har foretatt omposteringene over flere år, reises det i rapporten spørsmål om det er lagt opp til en realistisk budsjettering på de ordinære oppgavene.

Undersøkelsen viser at embetene har fått en økt saksmengde på flere områder, samtidig som de opplever en økt arbeidsbelastning som følge av nye krav til tilsyn og mer komplekse saker. Dette har ført til at de fleste embetene må nedprioritere viktige oppgaver. Enkelte embeter har i de siste årene fått en lavere måloppnåelse på de generelt høyt prioriterte rettssikkerhetsoppgavene, og det kan se ut som om dette har sammenheng med en stram ressursituasjon. Undersøkelsen viser imidlertid at flere embeter har effektivisert oppgaveløsningen med en mer fleksibel organisering, spesielt i tilsynsarbeidet. Ved en mer fleksibel utnyttelse av bemanningen kan trolig flere embeter oppnå en mer effektiv ressursbruk.

## **2.5 Svak samordning mellom økonomiske og faglige prioriteringer**

Undersøkelsen viser at FAD har foretatt administrative forbedringer i embetsoppdrag, tildelingsbrev, rapporteringskrav og retningslinjer for

dekning av administrative kostnader. Det kan være gode grunner for at den faglige etatsstyringen må tilpasses det enkelte politikkområdets behov og nasjonale føringer. Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i hvordan fagdepartementene utøver sin etatsstyring. Landbruks- og matdepartementet anses av embetene og Riksrevisjonen for å ha en god modell. Departementets oppdrag angir ”overordnede mål med strategiske utfordringer og satsingsområder”,<sup>5</sup> og embetene har frihet til å velge virkemidler og tilpasse oppfølgingen til behovene i fylket. På andre departementsområder er den faglige etatsstyringen svært detaljert, særlig fra enkelte direktorater. Dette kan gå utover lokale tilpasninger og muligheten for å styre målrettet i embetet, og det kan ha innvirkning på embetenes ressursbruk og prioriteringer. I en stram ressursituasjon kan dette få konsekvenser for løsningen av andre og mer viktige oppgaver i det enkelte embete. Andre departementer igjen angir i liten grad prioriterte satsingsområder i styringsdokumentene. For eksempel forventer Justis- og politidepartementet et engasjement på omtrent alle risikoområder innen samfunnssikkerhet og beredskap. Det er uklart om den variasjonen i styringspraksis som her er påvist, alene kan begrunnes i politikkområdenes særskilte behov. Rapporten reiser derfor spørsmål om etatsstyringen er tilstrekkelig målrettet og samordnet.

Undersøkelsen viser at det er grunn til å stille spørsmål om departementene i sin etatsstyring fastsetter ”mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser”.<sup>6</sup> FAD og enkelte fagdepartementer har i varierende grad oversikt over saks- og oppgavemengden i embetene og vet lite om hvor mye arbeid fagoppgavene medfører. Dette er viktig styringsinformasjon når oppgaveporteføljen skal tilpasses de økonomiske rammene. Undersøkelsen viser at FAD i for liten grad har oversikt over utviklingen i saks- og arbeidsmengde i embetene til å vurdere hvorvidt ressursene samsvarer med de krav og forventninger som stilles til embetene på de ulike fagområdene. Videre har enkelte fagdepartementer, som for eksempel Justisdepartementet, ikke tilstrekkelig informasjon om arbeidsmengde og ressursituasjon til å vurdere om det er samsvar mellom oppgaver og ressurser innen sin oppgaveportefølje. Det er behov for at FAD i større

5) Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.4 a). Fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003 med endringer av 21. desember 2005 og 14. november 2006.

6) Reglement for økonomistyring i staten, § 4 a). Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 14. november 2006.

grad tar ansvar for at andre departementers faglige prioriteringer sees i sammenheng med FADs økonomiske prioriteringer av kap. 1510.

Undersøkelsen viser at den komplekse styringsstrukturen i etatsstyringen av fylkesmannsembetene gir et særlig behov for god styringsinformasjon. Opplysninger om oppgavemengde, tidsbruk og ressursinnsats er i for stor grad preget av sviktende sporbarhet og pålitelighet, særlig når informasjonen skal brytes ned på enkeltembeter og enkeltoppgaver. FAD opplyser i brev av 4. mai 2007 at det elektroniske saks- og arkivsystemet ble innført i embetene i 2001. Systemet er ifølge FAD under utvikling og utprøving og gir derfor ikke informasjon som i tilstrekkelig grad er kvalitetssikret. Det kan derfor ikke gi departementene pålitelig styringsinformasjon.

Det er viktig å se fagdepartementenes oppgaver og FADs ressurstildeling i sammenheng for å legge bedre til rette for et prioriteringsgrunnlag for embetene som sikrer god måloppnåelse på de viktigste oppgavene. Mangelfull samordning mellom departementene kan føre til variasjon i hvordan oppgaveløsningen prioriteres og løses i de ulike embetene. Embetsledelsen i en del embeter velger å ikke prioritere mellom politikkområder, og samordningen mellom oppgaver og ressurser blir derfor opp til den enkelte avdelingsdirektørs prioriteringer innenfor egen oppgaveportefølje. Rapporten reiser derfor spørsmål om embetsledelsen i disse embetene har en helhetlig virksomhetsstyring som i tilstrekkelig grad ser på tvers av politikkområdene. På bakgrunn av dette ser det ut til at manglende samordning i departementenes etatsstyring får konsekvenser for embetenes oppgaveløsning. FAD bør derfor sørge for en styringsstruktur som sikrer at embetenes oppgaveløsning er i tråd med de nasjonale krav og føringer som er gitt for embetenes oppgaveløsning.

### 3 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at det er svak samordning mellom Fornyings- og administrasjonsdepartementets økonomiske prioriteringer og de øvrige departementenes faglige prioriteringer overfor fylkesmannsembetene. Det overordnede etatsstyringsansvaret for fylkesmannsembetene ligger hos Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og departementet har derfor et hovedansvar for å tilrettelegge og sikre god styringsinformasjon om oppgavemengde og ressursutvikling. Bedre sam-

ordning mellom fagdepartementenes oppgaver og Fornyings- og administrasjonsdepartementets tildeling er viktig for å gi embetene et prioriteringsgrunnlag som sikrer god måloppnåelse på de viktigste oppgavene. Mangelfull samordning mellom departementene kan føre til variasjon i hvordan oppgaveløsningen prioriteres og utøves i de ulike embetene. Etter Riksrevisjonens vurdering vil mangelen på prioriteringer i departementenes etatsstyring gjøre at viktige nasjonale politiske mål i varierende grad blir ivaretatt av fylkesmannsembetene. Siden enkelte fagdepartementer i liten grad har informasjon om embetenes saks- og oppgavemengde og de ressursene fylkesmannsembetene har til disposisjon, kan det også reises spørsmål om hvilket grunnlag enkelte fagdepartementer har for å fastsette mål- og resultatkrav innenfor disponible ressurser.

Antall årsverk i fylkesmannsembetene har gått vesentlig ned siden 2003. Dette har sammenheng med embetenes ressursituasjon og ikke en reduksjon i embetenes oppgavemengde. Fornyings- og administrasjonsdepartementet peker på at den nominelle økningen i budsjettrammen til fylkesmannsembetene har vært mindre enn lønns- og prisstigningen for øvrig. Videre viser undersøkelsen at Fornyings- og administrasjonsdepartementet har foretatt omposteringer som følge av feilføringer av prosjektutgifter mv. Undersøkelsen viser at flere embeter har et mindreforbruk i regnskapet på eksterne midler, og at de oppgir at de er nødt til å saldere ordinært budsjett ved hjelp av eksternt finansierte midler. Siden departementet har foretatt omposteringene over flere år, reiser Riksrevisjonen spørsmål om det er lagt opp til en realistisk budsjettering av de ordinære oppgavene.

Undersøkelsen viser også at enkelte embeter har store utfordringer knyttet til samordning av regionale statsetaters styringssignaler overfor kommunene. En fragmentert, regional stat kan være tid- og ressurskrevende for kommunene å forholde seg til, og fylkesmannens samordning med andre statlige etater framstår ikke som tilstrekkelig. Fylkesmannens ansvar for regional samordning er ambisiøst formulert i resultatkravene, og det er etter Riksrevisjonens vurdering uklart om alle embetene definerer dette som en primæroppgave, og om de har tilstrekkelige virkemidler for å følge opp disse målsettingene.

Undersøkelsen viser at mange embeter må nedprioritere viktige oppgaver. I hovedsak gir embetene førsteprioritet til måloppnåelsen i klagesaks-

behandlingen. Dette har gjennomgående redusert saksbehandlingstiden på klagesaksområdene, selv om enkelte embeter klart overskrider kravet til maksimal saksbehandlingstid på enkelte områder. Økt måloppnåelse for klagesakene har imidlertid krevd nedprioritering av andre oppgaver. For å øke måloppnåelsen på rettssikkerhetsområdene må mange embeter nedprioritere veilednings- og utviklingsoppgaver, noe som gjelder både helse- og sosialområdet, barnevern og utdanning. Videre viser undersøkelsen at samfunnssikkerhet og beredskap er nedprioritert, og at oppfølgingen og gjennomslagskraften er svak for disse pådriver- og utviklingsoppgavene. Riksrevisjonen reiser derfor spørsmål om måloppnåelsen på de nedprioriterte oppgavene er i tråd med nasjonale krav og prioriteringer.

#### 4 Svar frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Saka er lagt fram for Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og statsråden har i brev av 16. august 2007 svart:

*”Eg viser til brev frå Riksrevisjonen av 25. juni 2007 med utkast til Dok 3 ”Undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet i fylkesmannsembetene”. Riksrevisjonen peikar i sine merknader i Dok 3 på at det er svak samordning mellom dei faglege prioriteringane som fagdepartementa gjer og dei økonomiske prioriteringane til Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Vidare stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om dei einskilde fagdepartementa har naudsynt informasjon om embeta sin saks- og oppgåvemengde og dei ressursane som vert stilt til disposisjon, til å fastsette mål- og resultatkrav innanfor dei disponible rammene.*

*Styring av fylkesmannsembeta er komplisert i den forstand at dei løyser oppgaver for ei rekke departement og at styringslinene både går gjennom Fornyings- og administrasjonsdepartementet og direkte frå fagdepartementa til den einskilde fylkesmannen. Det er ingen andre statlege etatar som har eit oppgåvespenn som omfattar ansvarsområde til så mange departement. På mange måtar kan ein sei at embeta sitt ansvarsområde speglar kommunane sitt vide oppgåvespenn. Dette gjer at embeta både må vere generalistar og spesialistar på fleire felt.*

*Fylkesmennene skal innanfor rammene av dei statlege sektoroppgavene samordne statleg verk-*

*semd overfor kommunane for å trygge heilskap og samanheng i oppgåveløysninga. Dette krev eit visst handlingsrom og bruk av skjønn i embeta. Dette kan derimot kome i konflikt med eit detaljert styrings- og kontrollsystem innanfor dei einskilde oppgavene. Det er ikkje brukarvenleg og gjev ikkje god samfunnsøkonomisk vinst når sentrale styresmakter øyremerkar løyvingar eller detaljstyrer ytre etatar på ein måte som hindrar lokale tilpassingar.*

*Det er viktig å ta signala frå Riksrevisjonen og betre dei styrings- og kontrollsystema vi har. Likevel ser vi det slik at Riksrevisjonen i sine merknader legg til grunn ei forenkla og for detaljorientert styringsform. Det er viktig å balansere omsynet til effektiv forvaltning tilpassa brukarane og lokale føresetnader, mot nasjonale mål og kontrollsystem.*

*Riksrevisjonen peikar vidare på at undersøkinga viser at samfunnstryggleik og beredskap er eit område som er nedprioritert.*

*Denne vurderinga bygger mellom anna på intervju med saksansvarlege i embeta. Vi merkjer oss embeta sine vurderingar, men finn likevel grunn til å opplyse om at desse vurderingane ikkje er i samsvar med tilbakemeldingane vi mottar frå fagdepartementa om embeta si måloppnåing på fagområdet. Vurderingane er heller ikkje i samsvar med resultat frå ei brukarundersøking i kommunane SSB gjennomførte på vegne av oss i 2003.*

*Fornyings- og administrasjonsdepartementet sitt samordningsansvar for styringa av fylkesmannsembeta er omtalt i ”Styring, samhandling og organisering” frå 2003. Vi legg der vekt på vårt ansvar for ”tilrettelegging, sikring og kontroll av kvalitet i styringssystem, organisasjonsutvikling og for øvrig et generelt ansvar for de administrative rammebetingelsene i embetene.” Vidare: ”(i) samråd med fagdepartementene, ansvaret for initiering, samordning og oppfølging av utviklingstiltak overfor fylkesmennene”.*

*Det einskilde fagdepartementet har direkte fagleg instruksjonsmynde overfor fylkesmannen innan vedkomande departement sitt saksområde. Prioriteringar innan eit departement sitt fagområde må gjerast av vedkomande departement, og vurderingar om embetet i rimeleg grad har prioritert og utført oppgavene/tiltaka tilfredsstillende innan fagområdet må også gjerast av same departement. Det einskilde fagdepartementet har*

dermed eit særskilt ansvar for m.a. å følgje opp fylkesmannsembeta sine årsrapportar og gje tilbakemelding til embeta om oppgåveløysninga gjennom innspel til leiarsamtalane vi gjennomfører, eller gjennom eigne styringsmøte med embeta.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet vurderer det slik at denne ansvarsfordeling og speglar det parlamentariske ansvaret. Departementet meiner på denne måten å ha ivaretatt sitt samordningsansvar i samsvar med økonomireglementet pkt. 1-1.2.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet følger prinsippa om mål- og resultatstyring i vår styring av embeta. Vi legg difor ikkje føringar på dei einskilde embete om ressursar som skal nyttast til dei einskilde oppgåvene. Fornyings- og administrasjonsdepartementet verken kan eller skal gje føringar knytt til prioriteringar innan eit fagområde eller mellom fagområda. Det varierar òg embeta i mellom korleis ein løyser oppgåvene, og i nokon grad vil prioriteringar innan eit fagområde kunne variere får embete til embete, avhengig av lokale forhold og behov.

Med dette som utgangspunkt er det ingen tvil om at samordningsansvaret til Fornyings- og administrasjonsdepartementet i styringa er krevjande og vi arbeider heile tida med å justere den i høve til innspel både frå fagdepartementa og embeta. Vi legg vekt på å involvere fagdepartementa i dette arbeide og legge til rette for møteplassar og styringssystem som lett lar seg oppdatere med høg presisjon.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har lagt opp til omfattande samordning departementa imellom. St. prp. 1 og tildelingsbrevet vert utarbeidd av Fornyings- og administrasjonsdepartementet i nært samarbeid med fagdepartementa m.a. gjennom faste møter. Tildelingsbrevet tek utgangspunkt i stortingsproposisjon nr. 1, og følgjer i stor grad oppbygginga av denne. Tildelingsbrevet har i tillegg ein elektronisk del der alle oppgåvene vert presenterte, embetsoppdraget. Embetsoppdraget er ein elektronisk katalog over alle oppgåver som er lagt til fylkesmannsembeta, systematisert etter resultatområde. Embetsoppdraget gjev ein oversikt både over oppgåver som er finansiert over kap 1510 og oppgåver som er finansiert eksternt (frå andre fagkapittel). I embetsoppdraget vert det gjeve ein systematisk oversikt over oppgåvene, finansiering, bakgrunnsinformasjon med aktive

lenker (regelverk, st.meldingar, arbeidsomtalar m.m.), resultatkrav og rapportering. Embetsoppdraget gjev ikkje prioriteringssignal frå eitt år til eit anna. Prioriteringssignal vert gjeve gjennom st.prp. og det årlige tildelingsbrevet frå FAD.

Rapportering frå embeta er viktig for departementa i si vurdering av det einskilde embetet si måloppnåing. Embeta vert bedne om å rapportere om prioriteringar som er gjorde innan og mellom dei ulike resultatområda i løpet av året. Embeta vert vidare bedne om at avvik i høve til krav i tildelingsbrev og embetsoppdrag skal kome klart fram i årsrapporten.

Erfaringsvis er det vanskeleg å lage eigna og meningsfylte resultatindikatorar innanfor heile fylkesmannsområdet. Vi har i samråd med fagdepartementa eit ønske om i størst mogleg grad å bruke dei samfunnsmessige effektane av fylkesmennes arbeid som resultatindikatorar. Dette må likevel sjåast i samheng med fagområde der ein treng anna og meir detaljert informasjon tildømes av meir kvantitativ art.

I Fornyings- og administrasjonsdepartementet st.prp. nr1 vert det rapportert på oppgåveløysing på dei ulike fagdepartementa sine område. Det vert lagt til grunn at fagdepartementa sine rapporteringsinnspel tilfredsstillar krav og behov til rapportering, og at Stortinget vert orientert på ein tenleg måte. Vidare legg vi til grunn at fagdepartementa rapporterer på fagområda i deira budsjettproposisjonar i den utstrekning og på det detaljnivå dei finn det tenleg.

For oss har det vore viktig at rapporteringa i vår budsjettproposisjon skal vere så generell og kortfatta som mogleg, medan den faglige delen av rapporteringa skal finnast i dei ulike fagproposisjonane. På denne måten unngår vi dobbeltrapportering. Samstundes kan rapporteringa om fylkesmannen sin aktivitet presenterast i samheng med annan rapportering på same fagområde.

Med det relativt omfattande systemet for styring og rapportering som ligg til grunn for styring av fylkesmannsembeta må det vurderast nøye om det er trong for annan styringsinformasjon for embeta enn det ein har i dag eller om det er måten vi nytta den alt eksisterande informasjonen vi har som er utfordringa. Reint prinsipielt ser eg det som lite ønskjeleg at vi skal bruke meir ressursar på administrasjon heller enn på forvaltning og tenesteyting.



*Til slutt vil eg minne om at brev frå Kunnskapsdepartementet, oversendt Riksrevisjonen frå oss den 13.06.07, skal sjåast som ein del av dette brevet og handsamast deretter.*”

Brev frå Kunnskapsdepartementet:

”Kunnskapsdepartementets merknader til Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene.

Departementet viser til Riksrevisjonens brev av 24. mai 2007 og e-post frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet av 4. juni 2007 der det bes om uttalelse til Riksrevisjonens utkast til Dok 3 til Stortinget om måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene.

Riksrevisjonen kommer i de samlede vurderinger inn på sider av tilsynsaktiviteten på utdanningsområdet. Departementet ønsker å knytte enkelte kommentarer til dette.

Kunnskapsdepartementet mener at et godt fungerende tilsyn fra statens side er et viktig element i en helhetlig oppfølging av utdanningsområdet som ledd i å ivareta statens overordnede ansvar for området. Departementet har tatt initiativ for å styrke fylkesmennenes tilsyn og for å bedre styringen og koordineringen av tilsynsvirksomheten på nasjonalt nivå. Det er arbeidet aktivt for å bidra til å målrette og effektivisere tilsynet, og i den forbindelse er det blant annet satset på utviklingsarbeid og kompetanseutvikling når det gjelder tilsynsvirksomheten. Utdanningsdirektoratet er sentralt i dette arbeidet.

Kunnskapsdepartementet har siden 2004 gitt klare føringer om at tilsyn skal være en prioritert oppgave på utdanningsområdet, og i 2006 gjennomførte fylkesmannen for første gang nasjonalt tilsyn med felles tema og felles metodikk (systemrevisjon). Det nasjonale tilsynet kommer i tillegg til det generelle tilsynsoppdraget, inkludert det hendelsesbaserte tilsyn, som fylkesmannen skal utføre på utdanningsområdet. Nasjonalt tilsyn er en viktig satsing, som bl.a. har ført til kompetanseutvikling i embetene, særlig i å bruke systemrevisjon som tilsynsmetode. Nasjonalt tilsyn på utdanningsområdet ble gjennomført for andre gang våren 2007, og vil også bli gjennomført i 2008.”

## 5 Riksrevisjonens uttale

Riksrevisjonen vil understreke at Fornyings- og administrasjonsdepartementets overordna ansvar som etatsstyrar inneber å sjå til at det er samsvar mellom embetas oppgåver og ressursar. Granskainga syner at enkelte embete er nøydde til å saldere det ordinære budsjettet ved hjelp av midlar frå ekstern finansiering for å løyse ordinære oppgåver. Departementet har gjort korrigerande omposteringar over fleire år, og Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om Fornyings- og administrasjonsdepartementet har lagt opp til ei realistisk budsjettering.

Ei omfattande oppgåveportefølje og lite realistisk budsjettering gjev behov for stramme prioriteringar i embeta. Granskainga syner at dette fører til at ein ikkje når dei måla som er sett på enkelte resultatområde, som for eksempel utviklingsoppgåver innanfor samfunnstryggleik og beredskap og oppgåver under Sosial- og helsedirektoratets embetsoppdrag. I ein strammare ressursituasjon har fylkesmannsembeta prioritert oppgåvene knytt til rettstryggleik. I nokre tilfelle har embeta også vore nøydde til å prioritere innanfor rettstryggleiksoppgåvene. I slike tilfelle har det å nå måla med omsyn til klagesaksbehandling gått føre tilsynsoppgåver. Ifølgje Fornyings- og administrasjonsdepartementet stemmer ikkje nedprioriteringa av samfunnstryggleik og beredskap med tilbakemeldingane frå fagdepartementa. I granskainga seier Justisdepartementet at dei i liten grad hentar inn informasjon som kan belyse fylkesmannsembetas arbeidsbelastning og i kva grad dei når måla på justisområdet. Riksrevisjonen meiner dette tyder på at styringsinformasjonen på justisområdet er mangelfull.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet opplyser at departementets budsjettproposisjon skal vere så generell og kortfatta som mogleg, mens den faglege delen av rapporteringa skal finnast i dei ulike fagproposisjonane. Riksrevisjonen er samd i at budsjettproposisjonane skal vere kortfatta og oversiktlege. Som etatsstyrar har Fornyings- og administrasjonsdepartementet, etter Riksrevisjonens vurdering, ansvar for at informasjonen i St.prp. nr. 1 faktisk syner om måla er nådd på sentrale resultatområde for ulike sektorar, og at proposisjonen har nok informasjon til å spegle embetas reelle prioriteringar. Fornyings- og administrasjonsdepartementets St.prp. nr. 1 må kunne gje ein tilstrekkeleg heilskapleg presentasjon av prioriteringar og i kva grad måla er nådd, slik at det er mogleg for løy-

vande styresmakter å fastsetje ei rett løyving for  
embeta i forhold til deira oppgåver.

Saka blir sendt Stortinget.

Vedteke i møte i Riksrevisjonen 6. september 2007

**Jørgen Kosmo**

**Jan L. Stub**

**Ranveig Frøiland**

**Annelise Høegh**

**Geir-Ketil Hansen**

---

Therese Johnsen



## Rapport: Måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmanns- embetene

---

Vedlegg til Dokument nr. 3:14 (2006–2007)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>21</b>		
1.1	Mål og problemstillinger	22		
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>23</b>		
2.1	Datagrunnlag for vurdering av fylkesmennenes ressurser	23		
2.2	Effektiv måloppnåelse og prioriteringer i embetene	23		
2.3	Undersøkelse av styringen av fylkesmannsembetene	24		
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>25</b>		
3.1	Krav til effektivitet og intern styring i fylkesmannsembetene	25		
3.2	Krav til effektiv måloppnåelse i oppgaveutførelsen	25		
3.2.1	Krav til effektiv klagesaksbehandling og tilsynsarbeid	25		
3.2.2	Krav til kommunerettet samordning	26		
3.2.3	Krav til fylkesmannens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap	27		
3.3	Krav til overordnet etatsstyring	27		
<b>4</b>	<b>I hvilken grad har fylkesmennene en effektiv måloppnåelse i sin oppgaveutførelse, og hvordan prioriterer embetene ressursene?</b>	<b>29</b>		
4.1	Utvikling i antall årsverk etter departementsområder	29		
4.1.1	Departementsvise endringer i årsverk som er finansiert gjennom ordinær bevilgning	29		
4.1.2	Departementsvise endringer i eksternt finansierte årsverk	30		
4.2	Helse- og omsorgsdepartementet (Statens helsetilsyn, Sosial- og helsedirektoratet)	31		
4.2.1	Oppgaver innen helse- og sosialområdet i fylkesmannsembetene	31		
4.2.2	Årsverk innen helse- og sosialområdet	31		
4.2.3	Klager etter helsetjenestelovgivningen (pasientrettighetsklager)	33		
4.2.4	Klager etter sosialtjenesteloven	35		
4.2.5	Tilsyn med helsetjenesten og med sosialtjenesten (planlagte tilsyn)	37		
4.2.6	Tilsynssaker	39		
4.2.7	Førerkortsaker (Sosial- og helsedirektoratet)	40		
4.2.8	Hvordan prioriterer og styrer embetene innen helse- og sosialområdet?	40		
4.3	Barne- og likestillingsdepartementet	42		
4.3.1	Oppgaver innen barne- og familieområdet i fylkesmannsembetene	42		
4.3.2	Årsverksutvikling innen barne- og familieområdet	42		
4.3.3	Barnevernstilsyn	43		
4.3.4	Klagesaker etter lov om barneverntjenester	45		
4.3.5	Familiesaker	46		
4.3.6	Hvordan prioriterer og styrer embetene innen barnevern?	47		
4.4	Justisdepartementet og Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap	48		
4.4.1	Oppgaver innen justisområdet i fylkesmannsembetene	48		
4.4.2	Årsverksutvikling på justisområdet	48		
4.4.3	Fri retts hjelp og vergemålssaker	50		
4.4.4	I hvilken grad arbeider fylkesmennene for økt samfunnsikkerhet og beredskap?	51		
4.5	Kunnskapsdepartementet	58		
4.5.1	Oppgaver innen utdanningsområdet i fylkesmannsembetene	58		
4.5.2	Antall årsverk på utdanningsområdet	59		
4.5.3	Klagesaker på utdanningsområdet	59		
4.5.4	Tilsyn på utdanningsområdet	59		
4.5.5	Hvordan prioriterer og styrer embetene innen utdanningsområdet?	62		
4.6	Kommunal- og regionaldepartementet	62		
4.6.1	Oppgaver innen kommunalområdet	62		
4.6.2	Årsverksutvikling på kommunalområdet i fylkesmannsembetene	63		
4.6.3	Kommunale garantier og låneopptak	63		
4.6.4	Fylkesmennenes samordning av tilsyn overfor kommunene	65		
4.6.5	Klagesaker etter plan- og bygningsloven	67		
4.6.6	Prioriteringer og styring av kommunalsaker i embetene	68		
4.6.7	Fylkesmennenes samordning av statlige styringssignaler overfor kommunene	69		
4.7	Oversikt over utvikling i ressurser, saksmengde og måloppnåelse	71		
4.8	Vurderinger	73		
4.8.1	Klagesaksbehandlingen har fått økt prioritet og måloppnåelse	73		
4.8.2	Tilsyn er en rettsikkerhetsoppgave med lavere måloppnåelse i embeter som må prioritere mellom klagesaker og tilsyn	73		
4.8.3	Utviklingsoppgaver, oppfølging og veiledning er nedprioritert, og har lavere måloppnåelse	74		
4.8.4	Det kommunale selvstyre blir svakt ivaretatt i forhold til faglige, sektorhensyn i enkelte fylkesmannsembeter	75		

4.8.5	Fylkesmennene har svak gjennomslagskraft som pådriver for samfunnsikkerhet og beredskap	75
<b>5</b>	<b>Hvilken ressursituasjon opererer embetene ut ifra?</b>	<b>76</b>
5.1	Utviklingen i fylkesmannsembetenes ressursituasjon	76
5.1.1	Utvikling i tildelingene til embetene	76
5.1.2	Utvikling i driftsutgifter og inntekter på ordinært budsjett	77
5.1.3	Utvikling i årsverk	80
5.2	Intern ressursstyring i embetene	82
5.2.1	Hva bestemmer fordeling av ressurser mellom avdelingene?	82
5.2.2	Hvordan brukes prosjektmidler?	83
5.3	Vurderinger	83
5.3.1	Nedbemanning av ordinære årsverk i embetene	83
5.3.2	Embetene bruker eksterne midler for å utføre sine ordinære oppgaver	84
5.3.3	Muligheter for effektivisering ved fleksibel organisering	84
<b>6</b>	<b>Er styringen av fylkesmannsembetene tilstrekkelig målrettet og effektiv?</b>	<b>85</b>
6.1	Bidrar etatsstyringen til samsvar mellom oppgaver og ressurser hos fylkesmannen?	86
6.1.1	Har departementene tilstrekkelig informasjon om måloppnåelse og oppgave- og arbeidsmengde?	86
6.1.2	Prioriterer departementene mellom oppgaver i forhold til disponible ressurser i sin etatsstyring?	87
6.2	Er styringsdialogen mellom fagdepartementene og embetene hensiktsmessig?	88
6.2.1	Redaksjonelle og administrative forbedringer i styringsdialogen	88
6.2.2	Er den faglige etatsstyringen for detaljert?	88
6.2.3	Er rapporteringen fra embetene til overordnet fagmyndighet hensiktsmessig?	89
6.2.4	Gis det hensiktsmessige tilbakemeldinger fra overordnede myndigheter?	90
6.3	Vurderinger	91
<b>7</b>	<b>Samlede vurderinger</b>	<b>93</b>
7.1	Måloppnåelse og prioriteringer i fylkesmannsembetene	93
7.2	Embetenes ressursituasjon	95
7.3	Departementenes etatsstyring og samordning	95

# 1 Innledning

Fylkesmannen er regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp regionalt og lokalt.<sup>1</sup> Oppgaveporteføljen som er delegert til fylkesmannsembetene, er omfattende og svært sammensatt. Fylkesmannen har i dag oppgaver fra 12 departementer som er organisert i 189 resultatområder.<sup>2</sup> Det ble utgiftsført om lag 1,3 mrd. kroner på kapittel 1510 *Fylkesmannsembetene i 2006*, mens det på andre kapitler av statsregnskapet ble utgiftsført 21,8 mrd. kroner i fylkesmannsambetenes regnskap i 2006. Det meste av disse midlene er tilskuddsmidler.<sup>3</sup>

Fylkesmannsembetene har lange tradisjoner; gjeldende fylkesmannsinstruks av 1981 avløste instruks for embetene datert 1685. Utarbeidelsen av instruks i 1981 revitaliserte embetene<sup>4</sup> – med opprettelsen av miljøvern- og landbruksavdelingene ved embetene i 1982 og landbruksavdelingene i 1993 som viktige milepæler. I perioden fra 1980-tallet og fram til i dag har fylkesmannsambetet hatt en gradvis utvikling som det sentrale bindeleddet mellom kommunesektor og sentrale myndigheter.<sup>5</sup> I 2003 ble fylkeslegen og Statens utdanningskontor i fylkene integrert i fylkesmannsambetene.<sup>6</sup>

- 1) Instruks for fylkesmenn, § 1, gitt ved kgl.res. av 7. august 1981, endret ved kgl.res. av 10. november 1988 og 6. juli 1999.
- 2) Hvor mange resultatområder embetene stilles til ansvar på, avhenger av hva som regnes som et resultatområde. Det praktiseres ulikt departementene imellom. Alt som er presentert i embetsoppdraget som et resultatområde (eller underområde med en desimal), er regnet som resultatområde. Videre underkategorier er ikke regnet med, jf. elektronisk embetsoppdrag: [http://www.fylkesmannen.no/fmt\\_hoved\\_enkel.asp?g31666=x&g31665=x&gid=31667&tgid=31665](http://www.fylkesmannen.no/fmt_hoved_enkel.asp?g31666=x&g31665=x&gid=31667&tgid=31665).
- 3) St.meld. nr. 3 (2005–2006) *Statsregnskapet medregnet folketrygden for 2005*. Av midlene utenfor fylkesmannsambetenes driftsbudsjett, føres 68 prosent på Barne- og familiedepartementets regnskap, med tilskudd til barnehager som den største utgiften (11,9 mrd. kroner). Andre store utgifter er tilskudd til psykisk helsearbeid i kommunen (ca. 2 mrd. kroner) og norskopplæring for voksne innvandrere (ca. 1,1 mrd. kroner).
- 4) Flo, Yngve (2003): *Det lokale og det nasjonale, Statleg politikk overfor det lokale og regionale styringsverket frå 1900 til i dag*, Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 65.
- 5) St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, s. 63; St.prp. nr. 1 (2003–2004) *Arbeids- og administrasjonsdepartementet*, s. 35.
- 6) St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, s. 64. Når fylkeslegen opererer i egenskap av Helsetilsynet i fylket, er ikke fylkeslegen underlagt fylkesmannen, jf. St.prp.nr. 1 (2002–2003).

Det siste tiåret har styringen av embetene gjennomgått en rekke endringer av betydning for embetenes rammevilkår og oppgaveløsning. I 2001 ble separate budsjettkapitler for miljø- og landbruksavdelingene slått sammen med budsjettkapitlet for embetet for øvrig.<sup>7</sup> Intensjonen var at fylkesmannen skulle ha ett driftskapittel. Formålet var dels å gi bedre oversikt både for regjering og storting, og dessuten legge til rette for en samordnet styring av embetene fra sentrale myndigheter. Videre skulle det gi fylkesmannen bedre muligheter til å følge opp prioriteringen fra sentrale myndigheter, legge til rette for en effektiv styring av ressursene, og være i tråd med ønsket om økt delegering til lavere forvaltningsnivå og tydeligere krav til statlige ledere.<sup>8</sup> Omleggingen kom i forlengelsen av et omstillingsprogram som ble gjennomført i perioden 1998–2000, og som hadde til hensikt å effektivisere oppgaveløsningen ved embetene.<sup>9</sup>

Etatsstyringsansvaret for fylkesmennene ligger hos Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD). Dette ansvaret innebærer styring av fylkesmannsambetene og å samordne styringssignaler fra staten sentralt til fylkesmannsambetene.<sup>10</sup> De enkelte fagdepartementer har imidlertid direkte faglig instruksjonsmyndighet over fylkesmannen innen sine respektive saksområder.<sup>11</sup> Som følge av denne delingen av ansvarsforholdene, er det en administrativ styringslinje fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet til fylkesmannsambetene, og faglige styringslinjer fra fagdepartementene som fylkesmannen utfører oppgaver for. Styringen av fylkesmannen bygger på prinsippet om mål- og resultatstyring.

- 7) St.prp. nr. 1 (2000–2001) *Arbeids- og administrasjonsdepartementet*.
- 8) Fylkesmannsambetene mottar i realiteten midler utenom kapittel 1510 *Fylkesmannsambetene*, hovedsakelig i form av prosjektmidler. Alle permanente midler til embetene bevilges imidlertid over kapittel 1510.
- 9) St.prp.nr. 1 (2000–2001) *Arbeids- og administrasjonsdepartementet*.
- 10) St.prp.nr. 1(2002–2003): *Arbeids- og administrasjonsdepartementet*, s. 39.
- 11) Fylkesmannsinstruks, § 1 og [http://www.fmnnett.no/fmt\\_fagomrade.asp?tgid=18052&gid=18257&amid=1016269&g18242=x&g18052=x&](http://www.fmnnett.no/fmt_fagomrade.asp?tgid=18052&gid=18257&amid=1016269&g18242=x&g18052=x&). (25.11.2005).

Fylkesmannens ulike oppgaver kan deles inn i fire typer ansvar:<sup>12</sup> (1) Fylkesmannen er sektormyndighet på vegne av flere departementer. (2) Fylkesmannen fungerer som rettssikkerhetsinstans for innbyggerne ved å føre tilsyn med kommunens virksomhet og behandle klager på enkeltvedtak. (3) Fylkesmannen har en viktig samordningsfunksjon i forhold til statens samlede virksomhet i fylket, og skal samordne statlige styringssignaler overfor kommuner og fylkeskommuner. (4) Fylkesmannen skal være informasjonsknutepunkt og gi veiledning overfor kommunene.

---

### 1.1 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å vurdere effektiviteten, måloppnåelsen og ressursituasjonen ved fylkesmannsembetene, og den overordnede styringen med fylkesmennene. Dette målet skal belyses ved hjelp av følgende problemstillinger:

- 1 Hvilken ressursituasjon opererer embedene ut ifra?
- 2 Hvor effektiv måloppnåelse har fylkesmannsembetene i sin oppgaveutførelse, og hvordan prioriterer embedene ressursene?
- 3 Er styringen av fylkesmannsembetene målrettet og effektiv vurdert ut ifra prinsippet om mål- og resultatstyring?

12) Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). 2003. Styring, samhandling og organisering. Departementene og fylkesmannsembetene. Retningslinjer, s. 6.



## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen har FAD og fylkesmannsembetene som revisjonsobjekter, men også andre departementer og underliggende etater er berørt av revisjonen. For å sette revisjonskriterier og beskrive fakta er regelverk, stortingsdokumenter og styringsdokumenter gjennomgått. Revisjonskriteriene er utledet av instruksene for fylkesmenn, reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten, stortingsdokumenter og offentlige utredninger. Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved analyse av dokumenter, statistikk, statsregnskapet, intervjuer og to spørreundersøkelser til lederne i embetene og rådmennene i alle landets kommuner.

### 2.1 Datagrunnlag for vurdering av fylkesmennenes ressurser

Tildelingsbrev og fylkesmennenes årsrapporter for perioden 2003–2006 blir brukt for å belyse tildeling av bevilgninger og utviklingen i ressurs situasjonen. Det er hentet inn statistikk fra FAD over antall årsverk totalt ved de ulike embetene, samt antall årsverk fordelt etter departementsområder. Intervjuer med embetsledelse og avdelingsledere i fire utvalgte embeter, leder av Fylkesmennenes arbeidsutvalg, samt et spørreskjema til ledelsen og avdelingsledere i alle 18 fylkesmannsembeter, skal vise embetenes opplevelse av ressurs situasjonen. Intervjuer med FAD, Barne- og likestillingsdepartementet og Justisdepartementet tar for seg denne problemstillingen sett fra overordnede departementer. Det er også innhentet regnskapstall fra statsregnskapet på embetenes utgifter knyttet til lønn, drift, overtid og velferdsmidler, drift og refusjoner, og tall på embetenes regnskapsførte inntekter og utgifter på eksterne oppgaver inkludert administrativ kostnadsdekning, det vil si oppgaver som er finansiert med øremerkede midler.

### 2.2 Effektiv måloppnåelse og prioriteringer i embetene

Problemstillingen om effektiv måloppnåelse i embetene blir besvart ved å undersøke faktiske

årsverk og måloppnåelse for oppgaver underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Justisdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Oppgaveporteføljen under disse departementene er valgt fordi de inneholder sentrale og ressurskrevende oppgaver for embetene, og dekker alt fra klagesaksbehandling, tilsyn og utviklingsoppgaver, til kommunerettet samordning og samfunnssikkerhet og beredskap. Måloppnåelse innen landbruks- og miljøvernsområdet blir derfor ikke undersøkt nærmere i denne undersøkelsen. Med utgangspunkt i kartleggingen av ressurs situasjonen, gir dette grunnlaget for å vurdere måloppnåelse og prioriteringer i embetene. Det vil også vise hvordan forholdet mellom oppgaver og ressurser har vært i fylkesmannsembetene i perioden 2003–2006. Årsverksstatistikken som FAD har hentet inn fra embetene blir brukt til å belyse utviklingen i totale årsverk brukt på de ulike departementsområdene, og utviklingen i totalt antall årsverk ved de enkelte embetene. FAD opplyser i brev av 8. juni 2007 at på grunn av ulikheter i registreringspraksis og organisatoriske forhold må statistikken brukes med forbehold. Tallmaterialet er ikke egnet til å belyse årsverk på de enkelte departementsområdene innenfor det enkelte embete, men belyser overordnet utvikling i antall årsverk totalt, og for de ulike departementsområdene totalt for alle embetene. Helse- og sosialområdet er slått sammen i den departementsvise oversikten for å redusere betydningen av organisatoriske forhold for tallmaterialet. I tillegg har embetene rapportert særskilt på resultatområdene for Helsetilsynet i fylket og for samfunnssikkerhet og beredskap.

For å undersøke måloppnåelsen i fylkesmannsembetene er det gjennomført intervjuer og innhentet statistikk fra fylkesmannsembetene, Statens helsetilsyn og FAD. Statistikk fra ”Systematisk sammenlikning” som FAD har ansvaret for, gir informasjon om klagesakene etter sosialtjenesteloven og plan- og bygningsloven<sup>13</sup>. Fra Statens helsetilsyn er det hentet inn

13) Systematisk sammenlikning av embetenes måloppnåelse på saksbehandling etter plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven.

statistikk på saksbehandlingsområder under Statens helsetilsyns ansvarsområde. Fylkesmannsembetene oppga tall på antall årsverk brukt på utvalgte områder, antall saker behandlet på utvalgte områder, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid på utvalgte områder.

I perioden november 2005 til juni 2006 ble det gjennomført intervjuer med ledelse og avdelingsdirektører i fire fylkesmannsembeter. Videre ble en spørreundersøkelse rettet mot fylkesmannsembetene, gjennomført i august, september og november 2006. Undersøkelsen ble sendt til alle fylkesmenn/assisterende fylkesmenn og avdelingsdirektører, til sammen 125 respondenter. 120 svarte på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 96. Formålet med spørreundersøkelsen og intervjuene er å få informasjon om embetenes prioriteringer, effektivitet og styring. Embetenes vurdering av måloppnåelsen omfatter både målbare saksområder, og også mer kvalitative vurderinger i forhold til pådriver-, utviklings- og koordineringsoppgaver som i mindre grad kan sees i statistikk fra saksbehandlingen. Opplysninger om faktisk måloppnåelse på sentrale områder vil sammen med embetenes egne prioriteringer danne grunnlaget for å belyse forholdet mellom oppgaver og ressurser, samt effektiviteten i oppgaveløsningen. Fylkesberedskapssjefene, eller avdelingsdirektørene med ansvar for beredskap i embetene<sup>14</sup>, ble også spurt spesielt om deres oppfatning av beredskapsarbeidet i fylket.

Intervjuer med overordnede fagmyndigheter ble også foretatt for å belyse embetenes måloppnåelse og ressursutnyttelse. Det ble gjennomført intervjuer med Barne- og likestillingsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). DSBs kommuneundersøkelse og intervjuer med fire politimestere med kjennskap til embetene<sup>15</sup> gir informasjon om embetenes ivaretagelse av samordnings- og pådriverrollen for samfunnssikkerhet og beredskap. Også FADs oppfatning av måloppnåelsen er viktig, men behandles først og fremst i forhold til den overordnede etatsstyringen i kapittel 6.

Det er gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot kommunene for å vite hvordan kommunene opplever fylkesmannsembetenes kommunerette-

de virksomhet og samordning. Undersøkelsen ble gjort i perioden september til november 2006, og er sendt til samtlige rådmenn i landets 433 kommuner. 228 svarte på undersøkelsen, noe som ga en svarprosent på 52,7. Høyeste fylkesvise svarprosent hadde Vest-Agder med 73,3 prosent, mens laveste svarprosent var i Nord-Trøndelag med 37,5 prosent. I tillegg ble ledergruppen i fire kommuner intervjuet om deres forhold til fylkesmannen i sitt fylke.<sup>16</sup>

---

### 2.3 Undersøkelse av styringen av fylkesmannsembetene

For å undersøke den formelle styringsdialogen til FAD og fagdepartementene er tildelingsbrev, embetsoppdrag og fylkesmennenes årsrapporter gjennomgått særskilt for årene 2005 og 2006. Justis- og politidepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet er intervjuet for å få informasjon om fagdepartementenes styring av fylkesmannsembetene. Et intervju med FAD belyser hvordan departementet ivaretar sin rolle som etatsstyrer. Intervjuene ble gjennomført i perioden november 2006 til januar 2007. På bakgrunn av embetenes ressursituasjon og måloppnåelse under problemstilling 1 og 2, ble FAD og fagdepartementenes samordning mellom oppgaver og ressurser et sentralt tema i intervjuene. Videre gir intervjuer og spørreskjemaet til lederne i fylkesmannsembetene informasjon om departementenes styringssignaler. Intervjuet med lederen av Fylkesmennenes arbeidsutvalg gir både informasjon om styringen av embetene generelt, og om koordineringen av den overordnede styringen i Departementenes fylkesmannsutvalg spesielt.

14) I enkelte fylker har avdelingsleder og beredskapsansvarlig i avdelingen sammen besvart spørsmålene om embetets beredskapsarbeid.

15) Politimesteren i Nordland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Østfold.

16) Fauske, Fredrikstad, Sogndal og Trondheim.

## 3 Revisjonskriterier

Fylkesmennes legale basis er instruks for fylkesmenn, gitt ved kgl.res. i 1981.<sup>17</sup> Her kommer det fram at fylkesmannen er kongens og regjeringens representant i fylket, og at fylkesmannen skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp.<sup>18</sup>

### 3.1 Krav til effektivitet og intern styring i fylkesmannsembetene

Grunnlaget for mål- og resultatstyringen i staten framkommer i Stortingets bevilgningsreglement og i reglement for økonomistyring i staten.<sup>19</sup> Ifølge Stortingets bevilgningsreglement skal de gitte bevilgninger disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til resultater som er forutsatt.<sup>20</sup> I reglement for økonomistyring i staten står det at virksomhetene skal fastsette mål og resultatkrav innenfor sine ansvarsområder.<sup>21</sup> Prioriteringene skal være i samsvar med kravene i tildelingsbrev og embetsoppdrag.

Reglementet for økonomistyring i staten fastsetter at det må være løpende informasjons- og kommunikasjonsrutiner for rapportering og gjennomføring av planer. Ut fra dette får virksomheten nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene. Den interne styringen skal videre være innrettet slik at relevante data viser om virksomheten drives effektivt i forhold til kostnader og fastsatte mål og resultatkrav. Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Rapporteringen om resultater kan være innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt virkninger i forhold til brukere og samfunn.

17) Gitt ved kgl.res. av 7. august 1981, endret ved kgl.res. av 10. november 1988 og 6. juli 1999.

18) Instruks for fylkesmenn, § 1 ff.

19) Stortingets vedtak av 19. november 1959 med senere endringer. Den siste endringen ble vedtatt 26. mai 2005, og gjelder fra 1. januar 2006; Regelverk for økonomistyring i staten, fastsatt i kgl.res. av 12. desember 2003 med ikraftsettelse 1. januar 2004.

20) § 10.

21) Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt i kgl.res. av 12. desember 2003 med ikraftsettelse 1. januar 2004.

Resultatinformasjonen skal på en hensiktsmessig måte også brukes i virksomhetens planlegging for de påfølgende år.

Det skal etableres intern kontroll ved alle virksomheter, og den skal tilpasses risiko og vesentlighet. For å kunne utøve nødvendig intern kontroll skal virksomhetens ledelse lage systemer, rutiner og tiltak med fokus på blant annet kompetanse og produktivitet i arbeidsprosessene.

### 3.2 Krav til effektiv måloppnåelse i oppgaveutførelsen

#### 3.2.1 Krav til effektiv klagesaksbehandling og tilsynsarbeid

Kontroll- og konstitusjonskomiteen sa i 2001 at lang saksbehandlingstid hos fylkesmannsembetene er uheldig.<sup>22</sup> På enkelte områder hvor fylkesmannen er klageinstans, er det et resultatmål at saksbehandlingstiden ikke skal overstige en gitt tid.<sup>23</sup> Det er også et sentralt mål for brukertetting i forvaltningen at brukerne får sine henvendelser behandlet så raskt som mulig.<sup>24</sup> Forvaltningslovens § 11 a har bestemmelser som setter krav til framdrift i saksbehandlingen, og skal etter første ledd ”forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold”.<sup>25</sup> I 2001 informerte Arbeids- og administrasjonsdepartementet Stortinget om at det ville gjennomføre en systematisk sammenlikning av fylkesmannsembetene.<sup>26</sup> Det er ifølge FAD fulgt opp både gjennom generelle tiltak, men også rettet inn mot enkel-

22) Innst. S. nr. 82 (2001–2002) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene.*

23) St.prp. nr. 1 (1998–1999) *Arbeids- og administrasjonsdepartementet*, jf. også det elektroniske embetsoppdraget til fylkesmennene for 2005 og 2006. Klager etter sosialtjenesteloven skal ikke overstige tre måneders saksbehandlingstid, mens pasientrettighetsklager har resultatmål på tre måneder median saksbehandlingstid. Klager etter plan- og bygningsloven har resultatmål om at saksbehandlingen normalt sett ikke bør overskride tre måneder.

24) Innst. S. nr. 63 (1992–1993), jf. St.meld. nr. 35 (1991–1992) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk.*

25) Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 2. oktober 1967, § 11 a.

26) St.prp. nr. 1 (2001–2002) *Arbeids- og administrasjonsdepartementet.*

tembeter, jf. tildelingsbrevene og bl.a. St.prp nr. 1 (2004–2005).

Fylkesmannen har tilsynsoppgaver overfor kommunene på flere samfunnsområder.<sup>27</sup> Det vil si at fylkesmannen skal kontrollere at kommunene overholder plikter som er fastsatt i lov, forskrift, planvedtak eller liknende, og som er bindende for kommunesektoren.<sup>28</sup> Statlig tilsyn med kommunesektoren har sitt hjemmelsgrunnlag i særlovgivningen.<sup>29</sup> Det innebærer at det er regelverket på den enkelte sektor som sier hvordan et eventuelt tilsyn skal innrettes og gjennomføres. Det er imidlertid en målsetting at fylkesmannen skal utvikle en mest mulig samordnet tilsynsvirksomhet og tilsynsmetodikk.<sup>30</sup> Effektivt tilsynsarbeid skal stimuleres gjennom kompetanseheving, erfaringsutveksling og koordinert tilsynsutøvelse.<sup>31</sup>

### 3.2.2 Krav til kommunerettet samordning

Fylkesmannen har sentrale oppgaver knyttet til samordning, og det arbeidet skal være effektivt og ha god måloppnåelse i forhold til kravene for samordningen.

På fylkesnivå har fylkesmannen operativt ansvar for samordning av statlige styringssignaler rettet mot kommunesektoren, med Kommunal- og regionaldepartementet som ansvarlig departement for virksomheten sentralt.<sup>32</sup>

Fylkesmannens samordningsrolle gjelder tverrsektoriell samordning av statlige styringssignaler rettet mot kommunesektoren. Det vil si samordning mellom sektorer og mellom forvaltningsnivå. Fylkesmannen skal ivareta kravet om at staten skal forholde seg til kommunesektoren på en samlet og helhetlig måte.<sup>33</sup> Det innebærer at fylkesmannen har et samordningsansvar i forhold til statlige etater i fylket som er plassert utenfor

embetet.<sup>34</sup> I den forbindelse stilles det prosessuelle krav: Embetene skal ha faste rutiner for tverrsektoriell samordning i den regionale statsforvaltningen, og rutinene skal forankres i embetsledelsen.<sup>35</sup> Fylkesmannen skal også bistå statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunen eller fylkeskommunen.<sup>36</sup> Fylkesmannen skal i særlig grad bidra til at formidlingen av statlige forventninger og styringssignaler overfor kommunesektoren er konsistente.<sup>37</sup> Det er en målsetting for fylkesmannens tilsynsvirksomhet at tilsynet skal være mest mulig samordnet.<sup>38</sup> Fylkesmannen skal være med på å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket.<sup>39</sup>

Fylkesmannens kommunerettede samordning skal i tillegg sikre lokalt handlingsrom for kommunene, og dessuten samsvar mellom kommunens oppgaver og økonomiske rammer.<sup>40</sup> Det vil si at fylkesmannen skal velge styringsvirkemidler som gir kommunen nødvendig lokalt handlingsrom.<sup>41</sup> Summen av oppgavene den enkelte kommune pålegges, skal ikke overstige ressursene kommunen har til rådighet.<sup>42</sup> Her er det et krav til resultatet av den statlige styringen; styringsvirkemidlene som velges, og oppgavene som gis, skal tilpasses et ønskelig resultat – nemlig at man ivaretar det kommunale handlingsrommet sammen med en forsvarlig kommuneøkonomi.

27) St.prp. nr. 1 (2004–2005) Moderniseringsdepartementet, s. 56.

28) NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren, s. 38.

29) NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren, s. 44.

30) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Moderniseringsdepartementet, s. 52.

31) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Moderniseringsdepartementet, s. 52.

32) Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren, Kommunal- og regionaldepartementet, februar 2004, s. 1.

33) St.prp. nr. 1 (2002–2003) Arbeids- og administrasjonsdepartementet, s. 34.

34) Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren, Kommunal- og regionaldepartementet, februar 2004, s. 2. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) Arbeids- og administrasjonsdepartementet (s. 44) framkommer det at Kommunal- og regionaldepartementets Retningslinjer for fylkesmannens samordningsfunksjon legges til grunn i forhold til kommunerettet styring.

35) Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren, Kommunal- og regionaldepartementet, februar 2004, s. 4.

36) Instruks for fylkesmenn, § 4.

37) St.meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling, s. 63.

38) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Moderniseringsdepartementet, s. 52.

39) Instruks for fylkesmenn, § 3.

40) Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren, Kommunal- og regionaldepartementet, februar 2004, s. 2.

41) Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren, Kommunal- og regionaldepartementet, februar 2004, s. 2.

42) Retningslinjer for fylkesmannens samordning av statlig styring av kommunesektoren, Kommunal- og regionaldepartementet, februar 2004, s. 2.

Etter plan- og bygningsloven har fylkesmannen samarbeidsplikt i kommunenes og fylkeskommunenes planlegging, og skal gi kommunene og fylkeskommunene nødvendig hjelp.<sup>43</sup> Fylkesmannen er også høringsinstans og innsigelsesmyndighet i plansaker.<sup>44</sup>

### 3.2.3 Krav til fylkesmannens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap

Fylkesmannens arbeid med beredskap skal være effektivt og bidra til en god beredskapssituasjon både i fylket og i den enkelte kommune.

Fylkesmannens beredskapsoppgaver er hjemlet i instruks for fylkesmannens beredskapsarbeid.<sup>45</sup> Instruksjonen slår fast at fylkesmannen skal samordne og ha tilsyn med alt beredskapsarbeid i fylket. Videre har fylkesmannen et regionalt samordningsansvar under kriser og katastrofer i fredstid, og et særskilt ansvar for planmessig koordinering i tilfelle atomulykke.<sup>46</sup>

Fylkesmannsembetene skal utvikle og oppdatere risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) for fylket for særskilte risikoområder, risikovirkosomheter og samfunnskritiske funksjoner. Embetene skal støtte, veilede og ha tilsyn med kommunenes arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser, kriseplanlegging, samt deres ivaretagelse av samfunnsikkerhet og beredskap i de ordinære plan- og styringssystemene.<sup>47</sup> St.meld. nr. 39 (2003–2004) legger vekt på risikoområder innen sektorer som kraftforsyning, transport, mattrygghet og drikkevannssikkerhet.<sup>48</sup>

Gjennom mest mulig koordinert tilrettelegging, veiledning, tilsyn og øvelser, skal fylkesmannen bidra til at kommunene, fylkeskommunene og de statlige regionale etatene gjennomfører nødven-

dig kriseberedskapsplanlegging.<sup>49</sup> Fylkesmannen skal videre ha kriseorganisasjon i fylket.<sup>50</sup> Fylkesmennene har et særlig ansvar for å ta initiativ til og bidra til å planlegge øvelser, med deltagelse fra både sivile og militære instanser, både i planlegging og gjennomføring.<sup>51</sup> Fylkesmennene skal bruke fylkesberedskapsrådet som en arena for denne samordningen regionalt.<sup>52</sup>

### 3.3 Krav til overordnet etatsstyring

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har som etatsstyrer et overordnet ansvar for at fylkesmannsembetene gjør sine aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.<sup>53</sup> Det er departementets overordnede ansvar å sikre at embetene bruker ressursene effektivt.<sup>54</sup>

FAD skal i tildelingsbrev fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering. Departementet skal overfor Stortinget redegjøre for innholdet av og begrunnelsene for bevilgningsforslagene.<sup>55</sup> De resultatene som ønskes oppnådd, skal beskrives, og det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår, sammen med annen regnskapsinformasjon som har betydning for vurderingen av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

Styringen av fylkesmannsembetene stiller krav til nær kontakt mellom departementene,<sup>56</sup> slik at styringssignaler fra staten sentralt til embetene blir samordnet og konsistente. For å sikre enhet-

43) Plan- og bygningsloven, § 9-3.

44) Plan- og bygningsloven, § 20-5 og § 27-2

45) Kgl.res. av 21. september 1979.

46) Kgl.res. av 12. desember 1997 og kgl.res. av 26. juli 1998; Innst. S. nr. 9 (2002–2003) *Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnsikkerhet*, av s. 30 framgår det at disse instruksene gjelder for beredskapsarbeidet til fylkesmannen.

47) St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, s. 69; Innst. S. nr. 49 (2004–2005) *Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, s. 24; embetsoppdrag 2005 (resultatområde 53–55).

48) St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, jf. embetsoppdrag 2005 (resultatområde 53.2, 57.1).

49) St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, s. 69; Innst. S. nr. 49 (2004–2005) *Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, s. 24; kgl.res. av 21. september 1979 *Instruks for fylkesmennenes beredskapsarbeid*.

50) St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Moderniseringsdepartementet*, s. 61ff.

51) St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, s. 18; Innst. S. nr. 49 (2004–2005) *Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, s. 8.

52) St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, s. 69; Innst. S. nr. 49 (2004–2005) *Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, s. 25; kgl.res. av 12. desember 1997 *Retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser i fred* og kgl.res. av 21. september 1979 *Instruks for fylkesmennenes beredskapsarbeid*.

53) Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003, punkt 1.2 a.

54) Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003, punkt 1.2 b.

55) Stortingets bevilgningsreglement, § 9.

56) Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). 2003. *Styring, samhandling og organisering*. Departementene og fylkesmannsembetene. Retningslinjer, s. 9.

lig styring av fylkesmannsembetene kreves det også nær kontakt og samarbeid mellom underliggende virksomhet og departement, der for eksempel direktorat eller statlig tilsynsorgan er involvert i styringen av embetene. Helheten i departementenes styringsbudskap skal formidles klart til fylkesmannsembetene, og departementenes mål- og resultatkrav overfor embetene skal være konsistente og i samsvar med overordnede mål og prioriteringer.<sup>57</sup> Strategisk styringsinformasjon skal i sin helhet gå til virksomhetsledelsen og ikke direkte til fagavdelingene.<sup>58</sup> Dette understreker at all aktivitet ved embetene skal skje under et helhetlig ansvar.

Som etatsstyrer for fylkesmannsembetene har FAD ansvar for at det er samsvar mellom de oppgavene embetene får tildelt, og de ressursene embetene disponerer.<sup>59</sup> De enkelte fagdepartementene som pålegger embetene oppgaver, har imidlertid også et ansvar for at det er samsvar mellom oppgaver og ressurser.<sup>60</sup>

57) Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). 2003. Styring, samhandling og organisering. Departementene og fylkesmannsembetene. Retningslinjer, s. 9.

58) Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). 2003. Styring, samhandling og organisering. Departementene og fylkesmannsembetene. Retningslinjer, s. 9.

59) Betydningen av sammenhengen mellom ressurser og pålagte oppgaver er understreket av Stortinget i forbindelse med behandlingen av Dokument nr. 1 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 142 (2003–2004).

60) Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). 2003. Styring, samhandling og organisering. Departementene og fylkesmannsembetene. Retningslinjer.

## 4 I hvilken grad har fylkesmennene en effektiv måloppnåelse i sin oppgaveutførelse, og hvordan prioriterer embetene ressursene?

### 4.1 Utvikling i antall årsverk etter departementsområder

#### 4.1.1 Departementsvise endringer i årsverk som er finansiert gjennom ordinær bevilgning

Tabell 1 viser på hvilke departementsområder det har vært en endring i antall årsverk som er finansiert over kapittel 1510. Med unntak av tre departementsområder har det vært en generell nedbemanning på fylkesmannens fagoppgaver. Den største nedbemanningen i antall årsverk har vært for oppgaver underlagt Landbruks- og matdepartementet. Tabellen viser videre at antall internadministrative årsverk har økt med 13 årsverk fra 2003 til 2006. FAD sier i sine kommentarer til rapporten at én forklaring på dette er at årsverk med administrative funksjoner som lå i Statens utdanningskontor og ved fylkeslegen i 2006, er samlet i den felles administrasjonsavdelingen. Selv om det har vært en betydelig nedbe-

manning på landbruksområdet, er det fortsatt flest årsverk under dette departementsområdet.

Enkelte endringer i antall årsverk kan knyttes til større omlegginger av oppgaveporteføljen til fylkesmannsembetene. Fylkesmannen fikk i 2004 økt oppgavemengde knyttet til oppfølgingen av barnehageforliket.<sup>63</sup> Samtidig førte endringer i barneloven til at fylkesmannen ikke skulle behandle ordinære saker om foreldreansvar.<sup>64</sup> I 2004 ble oppgavene til landbruksavdelingene endret, ved at sentrale forvaltningsoppgaver innenfor landbrukssektoren ble desentralisert til kommunene.<sup>65</sup> Fylkesmannen har fremdeles et overordnet ansvar for gjennomføringen av den nasjonale landbrukspolitikken, men har i tillegg fått viktige oppgaver når det gjelder innovasjon og næringsutvikling i landbrukssektoren.<sup>66</sup> I 2003 ble førsteinstansbehandlingen av voldsoffersaker flyttet fra fylkesmannen til Kontoret for voldsof-

Tabell 1 Endring i antall årsverk på kapittel 1510, 2003–2006, etter departementsinndeling i 2006

Antall årsverk	2003	2005	2006	Endring 2003–2006
Ledelse (fylkesmann, ass. fylkesmann)	35	36	36	+1
Internadministrasjon (merkantile funksjoner)	371	374	384	+13
<b>Fagoppgaver pr sektor</b>	<b>1597</b>	<b>1517</b>	<b>1455</b>	<b>-142</b>
Barne- og likestillingsdepartementet	105	117	86	-19
Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet <sup>61</sup>	327	312	298	-29
Landbruks- og matdepartementet	421	381	359	-62
Miljøverndepartementet	335	332	317	-18
Justis- og politidepartementet	154	128	118	-36
Kommunal- og regionaldepartementet	94	106	112	+18
Kunnskapsdepartementet	148	130	152	+4
Kultur- og kirkedepartementet	3	4	6	+3
Andre fagdep (f.eks UD/SD)	10	8	7	-3
<b>Sum</b>	<b>2003</b>	<b>1927</b>	<b>1875</b>	<b>-128</b>

Kilde: FAD/fylkesmannsembetene<sup>62</sup>

61) Årsverk på disse departementene er slått sammen fordi flere embeter har gjort dette i sin rapportering til FAD, noe som skyldes ulik organisering av fagområdene i embetene.

62) Tall er gitt av FAD, og oppgir at kilden for årsverksdataene er fylkesmannsembetene. For årsverksrapporteringen for 2005 og 2006 har ikke FAD bedt om tilbakemelding fra berørte departementer etter oversendelse av årsverksdataene. FAD har ikke kvalitetssikret de innrapporterte dataene fra embetene utover dette.

63) Brev av 4. mai 2007.

64) Tildelingsbrev 2004.

65) St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*, kap. 4.5.

66) St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Moderniseringsdepartementet*, s. 50.

fererstatning. Saksbehandlingen ble anslått av Justisdepartementet til å omfatte totalt 15–20 årsverk i embetene. I juni 2002 vedtok Stortinget at egenandeler for fri retts hjelp skulle bortfalle, noe som man anså ville innebære en rasjonaliseringsgevinst for fylkesmannsembetene.<sup>67</sup> En ytterligere endring i 2004 som bl.a. omhandlet kompetanseforholdet mellom fylkesmannen og tingretten, førte til at det i 2006 ble overført 1,4 mill. kroner fra FADs kap. 1510 til Justisdepartementets kap. 410 *Tingrettene og lagmannsrettene*. Rammereduksjonen ble fordelt ut på hvert enkelt embete med bakgrunn i fordelingsnøkkelen som ligger til grunn for Justisdepartementets fagoppgaver i budsjettfordelingsnøkkelen.<sup>68</sup> I forbindelse med omorganiseringen av Sivilforsvaret ble det ifølge DSB overført sju årsverk til den nye organisasjonen.

Når det gjelder økningen i de administrative årsverkene, hevder FAD at det kan være flere forklaringer til en slik utvikling, og at den kan være noe ulik embetene imellom.<sup>69</sup> Departementet hevder at det er registrert at flere internadministrative stillinger tidligere var integrert i fagavdelingene, og etter hvert som integreringen av de nye etatene ble gjennomført, ble stillingene orga-

nisatorisk lagt til internadministrasjon. Det kan ifølge departementet forklare noe av nedgangen i det som blir registrert som ”fagårsverk”, men departementet hevder at det også kan gi en indikasjon på en mer effektiv internadministrasjon, fordi veksten i internadministrasjon ikke motsvarer nedgangen i ”fagårsverk”. På bakgrunn at dette sier departementet at det ikke er grunnlag for å si at integreringen ikke har gitt en administrativ effektivisering.

#### 4.1.2 Departementsvise endringer i eksternt finansierte årsverk

Tabell 2 viser på hvilke områder det har vært en endring i eksternt finansierte årsverk. Tabellen viser at det totalt er åtte færre eksternt finansierte årsverk i 2006 enn i 2003. Fra 2005 til 2006 har det vært en nedgang på 41 årsverk. Tabellen viser videre at det er oppgaver knyttet til Landbruks- og matdepartementet som har hatt den største nedgangen i eksternt finansierte årsverk. Departementsområdene med størst økning var Helse- og sosialdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

I 2004 fikk fylkesmannsembetene tilført ekstra ressurser fra Kommunal- og regionaldepartemen-

**Tabell 2 Endring i antall eksternt finansierte årsverk 2003–2006, etter departementsinndeling i 2006**

Antall årsverk	2003	2005	2006	Endring 2003–2006
Ledelse (fylkesmann, ass. fylkesmann)	0	0	0	0
Intern administrasjon (merkantile funksjoner)	36	38	32	-4
<b>Fagoppgaver per sektor</b>	<b>170</b>	<b>201</b>	<b>166</b>	<b>-4</b>
Barne- og likestillingsdepartementet	3	8	1	-2
Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet <sup>70</sup>	70	78	86	16
Landbruks- og matdepartementet	32	26	20	-12
Miljøverndepartementet	19	25	22	3
Justis- og politidepartementet	1	4	1	0
Kommunal- og regionaldepartementet	1	15	1	0
Kunnskapsdepartementet	29	39	33	4
Kultur- og kirkedepartementet	0	0	0	0
Andre fagdepartementer	11	7	2	-9
<b>Sum</b>	<b>206</b>	<b>239</b>	<b>198</b>	<b>-8</b>

Kilde: FAD/fylkesmannsembetene<sup>71</sup>

67) Tildelingsbrev 2003 og 2004.

68) Tildelingsbrev 2006. Endring i lov om fri retts hjelp av 13. juni 1980, jf. Ot.prp. nr. 91 (2003–2004).

69) Brev av 19. februar 2007.

70) Årsverk på disse departementene er slått sammen fordi flere embeter har gjort dette i sin rapportering til FAD, noe som skyldes ulik organisering av fagområdene i embetene.

71) Tall er gitt av FAD, og oppgir at kilden for årsverksdataene er fylkesmannsembetene. For årsverksrapporteringen for 2005 og 2006 har ikke FAD bedt om tilbakemelding fra berørte departementer etter oversendelse av årsverksdataene. FAD har ikke kvalitetssikret de innrapporterte dataene fra embetene utover dette.



tet for å styrke sitt arbeid med omstilling og modernisering i kommunene, særlig overfor ROBEK-kommunene.<sup>72</sup> Det ble også tildelt 15 mill. kroner fra Utdannings- og forskningsdepartementet til arbeidet med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, og det ble fordelt slik at de skulle dekke tilsvarende én stilling per fylke. På sosial- og helseområdet er fylkesmennene tildelt midler for særskilte rådgiverstillinger innen psykisk helsearbeid (jf. opptrappingsplanen for psykisk helse).

## 4.2 Helse- og omsorgsdepartementet (Statens helsetilsyn, Sosial- og helsedirektoratet)

Helsetilsynet i fylkene er en del av fylkesmannsembetet administrativt og finansielt, men opptrer som Helsetilsynet i fylket når det gjelder tilsynet med helsetjenester og helsepersonell. Helsetilsynet i fylket er direkte underlagt Statens helsetilsyn og ledes av fylkeslegen. Statens helsetilsyn avga om lag halvparten av sine tidligere oppgaver og ressurser til det nye Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) fra 2002, slik at oppgaveporteføljen til helseavdelingene i fylkesmannsembetene er omtrent likt fordelt på oppdraget fra Statens helsetilsyn og fra SHdir. Helse- og sosialområdet er ulikt organisert i de ulike fylkesmannsembetene. 7 fylker er organisert som rene helseavdelinger, mens 11 fylkesmannsembeter har oppgavene som gjelder sosialtjenesten og helsetjenesten i samme avdeling.

### 4.2.1 Oppgaver innen helse- og sosialområdet i fylkesmannsembetene

Oppgavene til Helsetilsynet i fylket omfatter *planlagte tilsyn* med helse- og sosialtjenesten, behandling av klagesaker som gjelder befolkningens rett til tjenester etter blant annet pasientrettighetsloven og kommunehelsetjenesteloven (*pasientrettighetsklager*), og behandling av enkeltsaker med spørsmål om svikt i helsetjenesten (*tilsynssaker*). Fylkesmannen fører tilsyn med tjenester og tiltak etter lov om sosiale tjenester, men fra 1. januar 2003 har Statens helsetilsyn hatt det overordnede faglige ansvaret for tilsynet med sosialtjenesten. Helsetilsynet i fylket har også ulike oppgaver i forbindelse med smittevern, områdeovervåking og formidling av tilsynserfaringer til forvaltningen og tjenestene. Riksrevisjonen har tidligere revidert tilsynssaker og klager etter sosialtjenesteloven.<sup>73</sup>

Fylkesmennene bruker vanligvis systemrevisjonsmetoden ved tilsyn, både for landsomfattende tilsyn og når fylkesmennene selv beslutter tilsynsystema med utgangspunkt i lokal kjennskap og risikovurdering. Fylkesmennene bruker prosedyrer for systemrevisjoner og standardisert rapportmal etter gjennomført tilsyn. For å utøve et mest mulig effektivt tilsyn, prioriteres områder med høy risiko for svikt. Det kan være områder der det er mange klager, der det er rapportert mange feil eller uhell, eller der annen informasjon tilsier at helse- eller sosiallovgivningen brytes. Helsetilsynet samarbeider med fylkesmannen om å identifisere tilsynsområder og velge tilsynsmetodikk, drive opplæring og oppsummere tilsynserfaringer. For saksbehandlingen på helse- og sosialområdet gjelder en generell saksbehandlingsinstruks som bare gjelder for Statens helsetilsyn.<sup>74</sup>

Fylkesmannen skal videre bidra til å gjennomføre og iverksette nasjonal politikk i helse- og sosialsektoren regionalt og i kommunene. Fylkesmannen skal drive rådgivning mot sentrale myndigheter, kommunene, fylkeskommunene, helseforetakene, frivillige organisasjoner og befolkningen, og ha oppgaver knyttet opp mot kvalitetsutvikling og prioritering i helse- og sosialtjenesten. Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) har i hovedsak etatsstyringen for denne delen av oppgaveporteføljen i helseavdelingene. Fylkesmennenes behandling av *førerklagesaker* inngår også som et forvaltningsområde underlagt SHdir.

### 4.2.2 Årsverk innen helse- og sosialområdet

Fylkesmannsembetene har rapportert antall årsverk brukt på oppgaveporteføljen underlagt Helsedepartementet og Sosialdepartementet i 2003, og Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2006.<sup>75</sup> Antall årsverk er redusert fra drøyt 397 årsverk i 2003 til 384 årsverk i 2006; en nedgang på 13 årsverk for hele landet (figur 1 på neste side). Andelen årsverk som er finansiert over eksterne budsjettkapitler i 2006, har samtidig økt (fra 18 til 22 prosent).

73) Dokument nr. 3:3 (1999–2000) *Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandling i Statens helsetilsyn og ved fylkeslegekontorene*; Dokument nr. 3:1 (2003–2004); Dokument nr. 3:1 (2004–2005); Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2006; Dokument nr. 3:12 (2000–2001) *Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandling ved fylkesmannsembetene*.

74) Kilde: [www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no).

75) Rapportert til FAD 2003 og 2006.

72) Register om betinget godkjenning og kontroll.

**Figur 1 Antall årsverk innen helse- og sosialområdet i fylkesmannsembetene i 2003 og 2006**



Kilde: FAD/Fylkesmannsembetene

**Tabell 3 Antall årsverk totalt for helseområdet i embetene, 17 embeter, 2003–2006**

Fylke	2003	2006	Prosentvis endring 2003–2006
Østfold	13,7	9,8	-28,5
Oslo og Akershus	( - )	(30,5)	-6,7 <sup>76</sup>
Hedmark	12	9,2	-23,3
Oppland	10	8	-20,0
Buskerud	13	13,3	+2,3
Vestfold	15,5	15	-3,2
Telemark	11	10	-9,1
Aust-Agder	12	11	-8,3
Vest-Agder	13	10,35	-20,4
Rogaland	20,2	16	-20,8
Hordaland	24	21	-12,5
Sogn og Fjordane	8,3	13	+56,6
Sør-Trøndelag	9,9	18	+81,8
Nord-Trøndelag	13,5	9,4	-30,4
Nordland	10	14	+40,0
Troms	15	12,8	-14,7
Finnmark	9,5	10,9	+14,7
<b>Totalt: 16 embeter<sup>77</sup></b>	<b>245,6</b>	<b>201,8</b>	<b>-17,8</b>

Kilde: Fylkesmannsembetene<sup>78</sup>

76) Prosentvis endring fra 2004 (32,7 årsverk) til 2006 (30,5 årsverk).

77) Bortsett fra Oslo og Akershus, som ikke har oppgitt tall for 2003, og Møre og Romsdal, som ikke har oppgitt tall for perioden 2003–2006.

78) Tall er innhentet direkte fra fylkesmannsembetene av Riksrevisjonen. Avdelingsleder/fylkeslege har oppgitt tall i samarbeid med administrasjonssjef i embetet.

Tabell 3 viser årsverksutviklingen innen helseavdelingene, eller helseområdet innen helse- og sosialavdelingene i fylkesmannsembetene. Dette omfatter tidligere fylkeslegens oppgaveportefølje før innlemmelsen i embetet i 2003.

Helseområdet i embetene har redusert beman-

ningen fra 2003 til 2006, noe nedgangen på 17,8 prosent fra 2003 til 2006 for 16 av embetene viser (tabell 3). Unntaket er Østfold og Nord-Trøndelag, som har hatt en reduksjon i antall årsverk på omkring 30 prosent fra 2003 til 2006.<sup>79</sup> Hedmark har også redusert bemanningen på helseområdet fra 12 til 9,2 årsverk.<sup>80</sup> Motsatt skiller Sør-Trøndelag seg ut med en økning i antall årsverk på drøyt 30 prosent.<sup>81</sup> Ellers har Hedmark, Oppland, Vest-Agder og Rogaland hatt en liten nedgang i antall årsverk innen helseområdet på rundt 20 prosent. Oslo og Akershus hadde for øvrig en liten nedgang i bemanningen fra 2004 til 2005, som hovedsakelig ble foretatt innen Statens helsetilsyn.

#### 4.2.3 Klager etter helsetjenestelovgivningen (pasientrettighetsklager)

Helsetilsynet i fylket behandler klager etter helsetjenestelovgivningen.<sup>82</sup> Resultatkravet fra Statens helsetilsyn fram til 2006 er at median saksbehandlingstid i fylkene for klagesaker som behandles etter pasientrettighetsloven og kommunehelsetjenesteloven, skal være tre måneder eller mindre, ved maksimalt 450 nye saker for hvert år. Median saksbehandlingstid gjør at saker med lang saksbehandlingstid gir mindre utslag i middelverdien enn målt ved gjennomsnitt. Hvis et fylke har mange saker som tar svært lang tid, vil middelverdien målt som gjennomsnitt bli høyere enn medianverdien. Motsatt vil mange saker med kort saksbehandlingstid i større grad trekke gjennomsnittet ned. Det er derfor grunn til å undersøke både om kravet til median saksbehandlingstid overholdes, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid, da dette gir et bedre uttrykk for den reelle variasjonen mellom fylkene. Embetsoppdraget for 2007 viser imidlertid ikke til middelverdi i embetsoppdraget, men sier at 90 prosent av sakene som behandles av Helsetilsynet i fylkene etter pasientrettighetsloven og kommunehelsetjenesteloven, og som avsluttes i

2007, skal ha en saksbehandlingstid på tre måneder eller mindre.

Omtrent alle embeter har fra 2005 klart kravet på tre måneder median saksbehandlingstid. I 2003 og 2004 hadde enkelte embeter betydelig lengre saksbehandlingstid enn dette kravet. I 2003 hadde fem embeter en median saksbehandlingstid utover tre måneder, mens det tilsvarende var seks embeter i 2004. I 2005 var antallet embeter som ikke klarte resultatkravet redusert til tre (Oppland, Møre og Romsdal og Nordland), mens det i 2006 var to embeter som ikke klarte kravet (Østfold og Sør-Trøndelag). Andelen enkelt saker som oversteg tremånederskravet var i disse to fylkene 60 prosent, mens landsgjennomsnittet var 30 prosent.

Tabell 4 (øverst på neste side) viser at Helsetilsynet i fylkene har hatt en forbedring i gjennomsnittlig saksbehandlingstid i perioden 2003–2006. Saksbehandlingstiden er forbedret med 12 prosent i en periode (2003–2006) hvor antall årsverk i Helsetilsynet i fylkene ikke har økt. Saksbehandlingstidene var imidlertid lavest i 2005 (forbedring på 30 prosent sammenliknet med 2003), men har gått opp igjen i mange fylker i 2006. Telemark og Oslo og Akershus hadde svært lang gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2003, men saksbehandlingstidene i disse fylkene er vesentlig forbedret fra 2005. Fylkesmannen i Østfold skiller seg klart ut i 2006 med gjennomsnittlig 280 dagers saksbehandlingstid.

For hele landet har saksbehandlingstiden gått ned med 12 prosent fra 2003 til 2006, mens det i samme tidsrom har vært mer enn en tredobling i antall saker (tabell 5). Totalt for hele landet har antall behandlede saker økt betydelig; fra 255 saker i 2003 til 867 i 2006. I enkelte embeter utgjør økningen en betydelig saksmengde, som i Oslo og Akershus, Hordaland og Nordland. I 2003 og 2004 hadde Oslo og Akershus en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på henholdsvis 229 og 182 dager, mens den i 2006 ble redusert til 98 dager. Samtidig har antall saker i dette embetet økt fra 47 saker i 2003 til 180 behandlede saker i 2006. Hordaland og Rogaland er også embeter med stor økning i antall saker, og som har redusert saksbehandlingstiden betydelig. Antallet saker økte med omkring 80 prosent i disse to embetene i perioden 2003–2006, samtidig som gjennomsnittlig saksbehandlingstid ble redusert med henholdsvis 38,1 og 47,3 prosent. Nordland har også hatt en stor økning i antall saker, og hadde lang saksbehandlingstid i 2005

79) Antall årsverk i Nord-Trøndelag i den undersøkte perioden er av embetet oppgitt som følgende: 2003: 13,5 – 2004: 6,8 – 2005: 9,4 – 2006: 9,4. Som FAD påpeker i sin merknad til Riksrevisjonen, er dette fagområdet styrket for de siste to årene i Nord-Trøndelag, noe som kan knyttes til en økning i eksternt finansierte årsverk.

80) Totalt sett for hele helse- og sosialområdet har antall årsverk gått opp fra 13,4 i 2003 til 15,8 i 2005. Kilde: FAD.

81) Totalt sett for hele helse- og sosialområdet har antall årsverk gått ned fra 16,2 i 2003 til 14,8 i 2005. Kilde: FAD.

82) Klager etter pasientrettighetsloven, kommunehelsetjenesteloven, tannhelsetjenesteloven, smittevernloven, spesialisthelsetjenesteloven og sykehjemsforskriften.

**Tabell 4 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for pasientrettighetsklager (antall dager) 2003–2006**

Fylke	2003	2004	2005	2006	Prosentvis endring 2003–2006
Østfold	126	199	93	280	+122,2
Oslo Akershus	229	182	96	98	-57,2
Hedmark	90	85	91	82	-8,9
Oppland	93	99	98	99	+6,5
Buskerud	104	71	59	49	-52,9
Vestfold	51	60	36	104	+103,9
Telemark	209	178	74	83	-60,3
Aust-Agder	63	125	84	56	-11,1
Vest-Agder	96	122	57	65	-32,3
Rogaland	107	83	73	66	-38,3
Hordaland	85	34	44	45	-47,1
Sogn og Fjordane	84	67	51	70	-16,7
Møre og Romsdal	118	143	107	66	-44,1
Sør-Trøndelag	87	86	90	107	+23,0
Nord-Trøndelag	74	75	47	105	+41,9
Nordland	84	103	129	72	-14,3
Troms	81	51	33	46	-43,2
Finnmark	100	76	41	104	+4,0
<b>Hele landet<sup>83</sup></b>	<b>104,5</b>	<b>102,2</b>	<b>72,4</b>	<b>92</b>	<b>-12,0</b>

Kilde: RegRoT (Statens helsetilsyn)

**Tabell 5 Antall saker ut (eksklusive avviste saker) 2003–2006**

Fylke	2003	2004	2005	2006	Endring 2003–2005 (antall)
Østfold	22	27	52	67	+45
Oslo og Akershus	47	98	145	180	+133
Hedmark	13	17	24	31	+18
Oppland	7	22	11	15	+8
Buskerud	16	42	49	45	+29
Vestfold	17	38	19	33	+16
Telemark	3	3	4	9	+6
Aust-Agder	7	13	28	27	+20
Vest-Agder	4	15	32	26	+22
Rogaland	15	28	66	56	+41
Hordaland	16	51	93	91	+75
Sogn og Fjordane	1	3	15	18	+17
Møre og Romsdal	10	13	49	29	+19
Sør-Trøndelag	20	20	40	57	+37
Nord-Trøndelag	7	6	20	25	+18
Nordland	28	28	91	88	+60
Troms	15	12	12	54	+39
Finnmark	7	21	20	16	+9
<b>Hele landet</b>	<b>255</b>	<b>457</b>	<b>770</b>	<b>867</b>	<b>+612</b>

Kilde: RegRoT (Statens helsetilsyn)

(129 dager), men den ble redusert til 72 dager i 2006. Sør-Trøndelag har hatt en sterk økning i antall saker de siste to årene, og har fått lengre

saksbehandlingstid (107 dager) og mange saker utover tremånederskravet (60 prosent). Også embeter med svært få saker hadde lang saksbehandlingstid i 2003, men har forbedret seg på samme måte som de fleste andre embetene.

83) "Hele landet" er gjennomsnitt av fylkesgjennomsnittene og gjelder kun saker med vurderinger.

**Tabell 6 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i fylkesmannsembetene for klagesaker etter sosialtjenesteloven, måneder (30 dager per mnd), 2003–2006**

Fylke	2003	2004	2005	2006
Østfold	3	1,5	1,2	2,0
Oslo og Akershus	5	5,3	1,3	2,6
Hedmark	2	2,8	2,3	3,5
Oppland	2	1,8	2,4	1,8
Buskerud	1	0,6	0,7	0,4
Vestfold	1	1,1	1,1	1,0
Telemark	2	2,0	2,5	1,7
Aust-Agder	1	0,9	1,1	0,9
Vest-Agder	1	1,5	1,1	1,0
Rogaland	4	3,8	1,2	1,3
Hordaland	1	1,9	2,2	1,9
Sogn og Fjordane	3	1,2	1,6	2,3
Møre og Romsdal	2	2,8	2,2	2,8
Sør-Trøndelag	3	3,0	2,2	2,9
Nord-Trøndelag	2	2,3	1,5	1,6
Nordland <sup>84</sup>	1	0,7	0,7	1,2
Troms	1	1,3	1,1	1,2
Finnmark	2	2,7	2,4	2,5
<b>Hele landet (gj.snitt)</b>	<b>2</b>	<b>2,1</b>	<b>1,6</b>	<b>1,8</b>

Kilde: FAD/Sysam

#### 4.2.4 Klager etter sosialtjenesteloven

Saksbehandlingstid for fylkesmennene i behandling av klagesaker etter sosialtjenesteloven skal ikke overstige tre måneder.<sup>85</sup> Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker etter sosialtjenesteloven inngikk i Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen i 2000–2001.<sup>86</sup>

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle embetene er redusert siden 1999. I 2003 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid to måneder, mens den var nede i 1,6 måneder i 2005 og 1,8 måneder i 2006. De siste to årene har bare ett embete overskredet kravet på tre måneder (Hedmark i 2006). Oslo og Akershus hadde en gjennomsnittlig saksbehandling på 5,3 måneder i 2004, mens Rogaland lå på 3,8 måneder. En kraftig reduksjon av saksbehandlingstidene i disse to fylkene bidrar mye til reduksjonen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid for landet totalt sett i 2005 og 2006. I 2005 er saksbehand-

lingstiden nede i 1,3 måneder i Oslo og Akershus og 1,2 måneder i Rogaland.

Kortere restanselister ved fylkesmannsembetene er også et uttrykk for høyere måloppnåelse i klagesaksbehandlingen etter sosialtjenesteloven. Totalt sett for hele landet var det omtrent halvparten så mange ubehandlede saker i 2004 og 2005 sammenliknet med 2003. I stor grad skyldes dette at Oslo og Akershus reduserte antall ubehandlede saker fra 810 i 2003 til bare 60 året etter. Også Rogaland har hatt en vesentlig reduksjon i antall ubehandlede saker, mens Nordland og Oppland har hatt en økning fra 2003 til 2005.

I Oslo og Akershus knyttes forbedringen i saksbehandlingstid og restanselister til en øremerket tilleggsbevilgning i juli 2004. Bevilgningen ble brukt til ansettelse av 12 jurister siste halvår som kun arbeidet med klagesaker. Ved inngangen til 2004 ble det i tildelingsbrevet gitt klare føringer fra Moderniseringsdepartementet om at tilsynsvirksomheten skulle effektiviseres, og det var lagt inn et kutt i embetets ordinære bevilgning på 2,7 mill. kroner som følge av denne effektiviseringen. Embetet håndterte dette ved å legge en forholdsmessig større andel av det totale kuttet til de to avdelingene som har mest omfattende tilsynsaktivitet (sosial- og familieavdelingen og helseavdelingen), og det oppgis i årsrapporten å

84) Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er beregnet ut ifra 2. og 3. tertial.

85) Resultatkrav embetsoppdrag 2003–2006. I embetsoppdraget for 2007 er kravet endret til at 90 prosent av klagesakene etter sosialtjenesteloven, som behandles og avsluttes i 2007, skal ha en saksbehandlingstid på tre måneder eller mindre.

86) Dokument nr. 3: 12 (2000–2001) *Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene.*

**Tabell 7 Antall saker behandlet etter sosialtjenesteloven 2003–2006**

Fylke	2003	2004	2005	2006	Endring 2003–2006 (antall)
Østfold	561	546	495	426	-135
Oslo og Akershus	1249	2287	1417	1236	-13
Hedmark	307	259	253	212	-95
Oppland	189	195	190	198	9
Buskerud	373	380	353	380	7
Vestfold	399	363	317	335	-64
Telemark	284	286	243	212	-72
Aust-Agder	172	110	121	106	-66
Vest-Agder	225	255	169	169	-56
Rogaland	463	624	532	375	-88
Hordaland	581	569	588	506	-75
Sogn og Fjordane	135	116	113	104	-31
Møre og Romsdal	303	251	276	224	-79
Sør-Trøndelag	300	280	221	237	-63
Nord-Trøndelag	128	123	137	95	-33
Nordland	387 <sup>87</sup>	297	291	159	-228
Troms	288	245	220	226	-62
Finnmark	116	76	132	100	-16
<b>Hele landet</b>	<b>6460</b>	<b>7262</b>	<b>6068</b>	<b>5300<sup>88</sup></b>	<b>-1160</b>

Kilde: FAD/Sysam

være årsaken til at embetet kom svært uheldig ut på prioriterte klagesaksområder.<sup>89</sup>

Det ble behandlet 1160 færre saker i 2005 enn i 2003 (tabell 7), noe som er en nedgang på 18 prosent. Det ble behandlet klart flest saker i 2004, og det er pga. at Oslo og Akershus behandlet over 1000 flere saker i 2004 enn i

2003. Nordland har både økning i antall restanser som beskrevet over, og færre behandlede saker i denne perioden.

Saksinngangen kan ha betydning for utviklingen i antall behandlede saker. Ifølge Statens helsetilsyns oversikt kom det inn 240 færre saker i 2005 enn i 2004 for landet totalt sett.<sup>90</sup> Finnmark og Vest-Agder fikk inn henholdsvis 50 og 69 færre saker i 2005 sammenliknet med året før, noe som er en prosentvis nedgang på 31 og 28 prosent. De fleste fylkesmenn har hatt omtrent like mange, eller noen færre saker i 2005 enn i 2004. Sogn og Fjordane, Troms og Sør-Trøndelag hadde imidlertid en økning i saksmengden på hhv. 40, 15 og 10 prosent. Økningen i Sogn og Fjordane var på 36 saker fra 2004 til 2005, og antall ubehandlede saker økte samtidig fra 12 til 22. Saksbehandlingstiden fikk som vist over (tabell 6) også en liten økning. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane styrket derfor budsjettet for helse- og sosialavdelingen i 2006 for å motvirke denne trenden.<sup>91</sup>

87) Stipulerte tall for 3. tertial.

88) Ifølge Statens helsetilsyns tall er det behandlet 5351 saker i 2006

89) Årsrapport 2004, Oslo og Akershus: "Budsjettrammen innebar et reelt kutt på ca. 11 mill. kroner med utgangspunkt i antall stillinger og embetets virksomhet ved inngangen til år 2003. Det ble i tildelingsbrevet gitt klare føringer fra MOD om at tilsynsvirksomheten skulle effektiviseres, og det var lagt inn et kutt i embetets budsjettramme på 2,7 mill. kroner på dette området. Embetet håndterte dette ved å legge en forholdsvis større andel av det totale kuttet til de to avdelingene som har mest omfattende tilsynsaktivitet (sosial- og familieavdelingen og helseavdelingen). I tillegg fikk embetet et kutt på 2,064 mill. kroner relatert til bortfall av oppgaver på sosial- og familieavdelingen og juridisk avdeling, som også ble tatt på de avdelingene. Resten av kuttet ble fordelt forholdsvis på alle avdelingene i embetet. Det ble innført stillingsstopp i embetet fra 01.01.04; dels for å omplassere ansatte internt ved ledighet, og dels for å spare ved å begrense inntaket av vikarer ved permisjoner.

Når kutt skal tas via vakanser, er det i begrenset grad mulig å styre nedbemanningen inn mot lavt prioriterte arbeidsområder. Det er så vidt ulik kompetanse som kreves i de ulike fagavdelingene, at muligheten for fleksibilitet i form av flytting mellom fagområder er begrenset. Dette førte til at embetet første halvår kom svært uheldig ut på prioriterte klagesaksområder, hvor saksbehandlingstiden ble dramatisk forlenget. En øremerket tilleggsbevilgning i juli bidro til ansettelse av 12 jurister siste halvår, som kun arbeidet med klagesaker. Det har bidratt til at saksbehandlingstiden har gått kraftig ned siste halvår."

90) Kilde: Statens helsetilsyn. Antall innkomne saker ble først registrert etter at Statens helsetilsyn fikk ansvar for klagesaker etter sosialtjenesteloven, slik at tall for 2003 mangler.

91) Intervju med fylkeslegen i Sogn og Fjordane.

**Tabell 8 Ressursbruk til klagesaksbehandling etter sosialtjenesteloven, utvalgte fylker, 2004 og 2005**

2004	Årsverk omregnet til timer	Effektiv tidsbruk på fagområdet – timer	Grad av samsvar
Aust-Agder	2 925	492	16,8 %
Oppland	3 120	1 569	50,3 %
Sør-Trøndelag	3 315	3 190	96,2 %
Nord-Trøndelag	1 560	693	44,4 %
Oslo og Akershus	19 500	10 524	54,0 %
2005	Årsverk omregnet til timer	Effektiv tidsbruk på fagområdet – timer	Grad av samsvar
Aust-Agder	2 925	470	16,1 %
Oppland	3 120	1 295	41,5 %
Sør-Trøndelag	3 315	2 739	82,6 %
Nord-Trøndelag	1 560	752	48,2 %
Oslo og Akershus	20 475	7 312	35,7 %

Kilde: FAD (effektiv tidsbruk), og fylkesmannsembetene (årsverk)

For hele landet kan fylkesmennene vise til økt måloppnåelse både i saksbehandlingstid og restanselister i perioden 2003–2005. Oslo og Akershus og Rogaland står for en betydelig del av denne forbedringen, og var to fylker som hadde problemer med lang saksbehandlingstid i årene 2003 og 2004, og til dels lange restanselister.

FADs system for systematisk sammenlikning (Sysam) ber også embetene om å registrere total tidsbruk, og regner ut gjennomsnittlig tidsbruk per sak (timer). Det er stor variasjon i embetenes registrerte timebruk per sak. 2,5 time i Telemark i 2004 er minste oppgitte tidsbruk per sak, mens 12,4 timer i Sør-Trøndelag i 2005 var lengste tidsbruk per sak ifølge tallene fra Sysam.

Embetene har til Riksrevisjonen oppgitt antall årsverk brukt til klagesaksbehandling etter sosialtjenesteloven i 2004 og 2005. En sammenlikning mellom oppgitte årsverkstall og effektiv tidsbruk fra rapporteringen til FAD viser lite samsvar. Det er ikke slik at embeter som har rapportert mange timer per sak, bruker flere årsverk til klagesaksbehandlingen enn andre. Det er imidlertid stort samsvar mellom antall årsverk Sør-Trøndelag setter av til saksbehandling (3315 timer omregnet fra årsverk) og effektiv tidsbruk registrert i Sysam (96 prosents samsvar i 2004). Til sammenlikning er det lite samsvar mellom antall årsverk i Aust-Agder og antall timer registrert på klagesaksbehandling i Sysam (17 prosents samsvar i 2004), mens Sør-Trøndelag har stort samsvar begge år.

Timeregistreringen er sentral i virksomhetsplanleggingen i Sør-Trøndelag, og ble fullt innført i

2002. Det budsjetteres og regnskapsføres i forhold til antall timer brukt på ulike oppgaver. Områdeansvarlige tildeles ressurser (i form av timer) og kan styre i forhold til dette. Timeregnskapet for 2004 er nesten helt sammenfallende med hva det er budsjettert med. I tillegg til at timeregistrering er et aktivt styringsverktøy i avdelingen, har Sør-Trøndelag klare retningslinjer for hvordan timer skal registreres av de ansatte.<sup>92</sup>

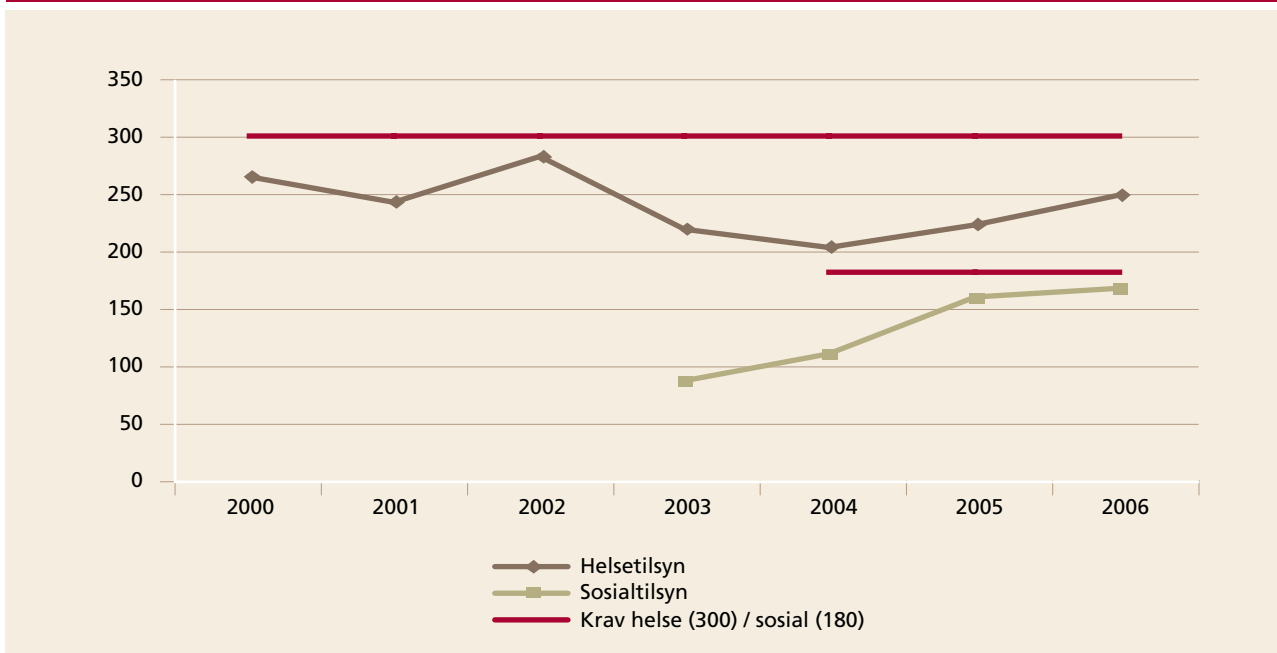
#### 4.2.5 Tilsyn med helsetjenesten og med sosialtjenesten (planlagte tilsyn)

Fylkesmannens myndighet og plikt til å føre tilsyn er hjemlet i sosialtjenesteloven, § 2-6. Helsetilsynet i fylket har tilsvarende myndighet hjemlet i helsetilsynsloven, § 2. Myndigheten er også omhandlet i kommunehelsetjenesteloven, § 6-3. Målet med tilsynet er å finne ut om virksomheten (kommunen, helseforetaket osv.) etterlever myndighetskrav (lov og forskrifter). Statens helsetilsyn fastsetter krav til antall planlagte tilsyn i form av systemrevisjoner i embetsoppdraget, og i 2005, 2006 og 2007 var det 300 tilsyn med helsetjenesten (helsetilsyn) og 180 tilsyn med sosialtjenesten (sosialtilsyn). En del av disse tilsynene er landsomfattende tilsyn med ett felles tema fastsatt av Statens helsetilsyn.

Figur 2 viser utviklingen i antall helsetilsyn i perioden 2000 til 2005. Fra 2003 var Helsetilsynet i fylkene innlemmet i fylkesmannsembetene, og Statens helsetilsyn overtok ansvaret for tilsyn med sosialtjenesten samme år. Landsomfattende sosialtilsyn etter Statens helse-tilsyns veiledning ble først iverksatt i 2004, men

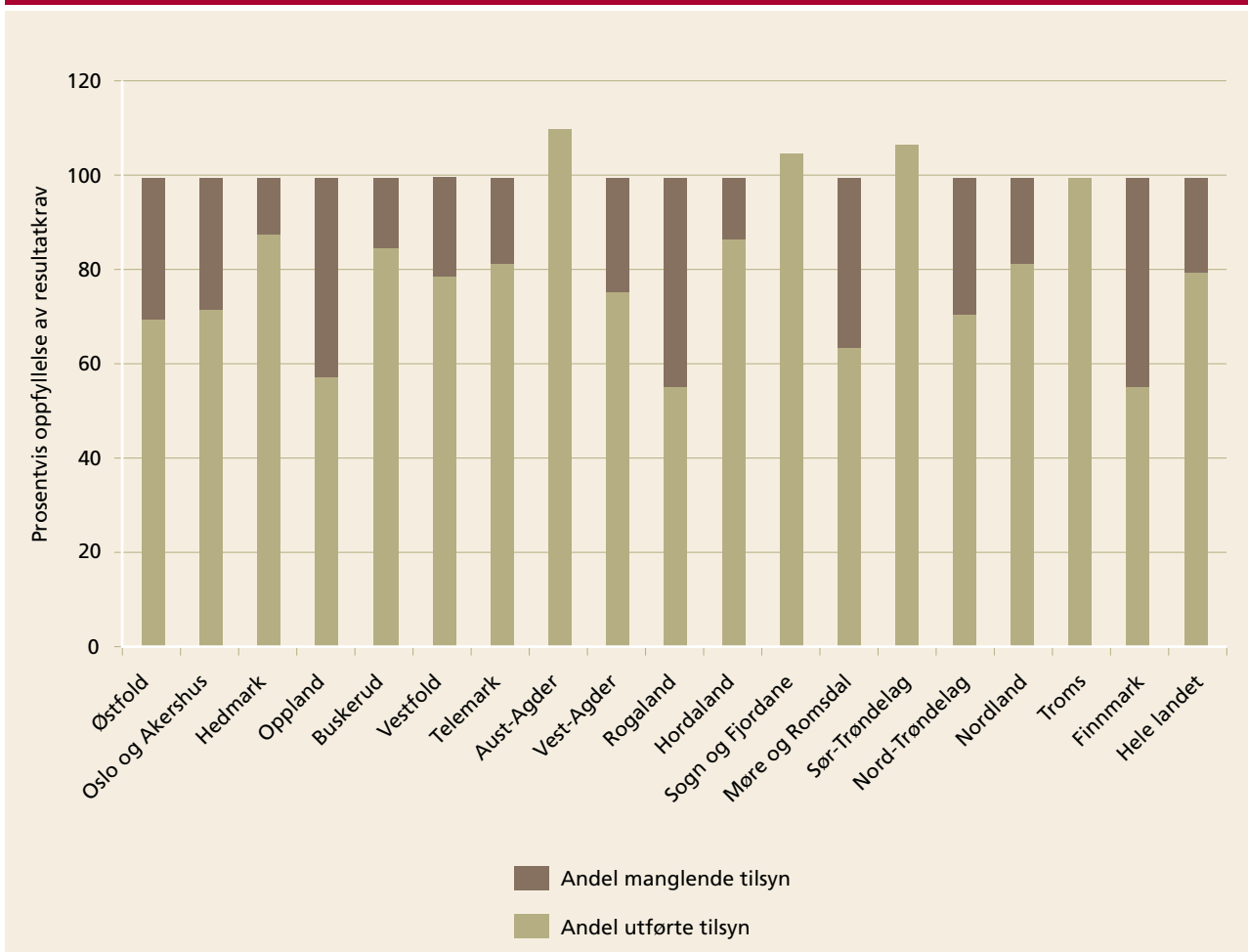
92) Intervju med fylkeslegen i Sør-Trøndelag, 15. november 2005.

Figur 2 Antall helse- og sosialtilsyn gjennomført av hhv. Helsetilsynet i fylkene og fylkesmennene. 2000(2003)–2006



Kilde: Helsetilsynet

Figur 3 Prosentvis oppfyllelse av resultatkrav til helse- og sosialtilsyn. Alle fylker. 2006



Kilde: Statens helsetilsyn

fylkesmannen gjorde 86 systemrevisjoner i 2003 (inkludert 20 fellestilsyn med helse). Antall sosialtilsyn har derfor økt betydelig siden 2003. I

årsrapporten for 2003 uttrykker Statens helsetilsyn bekymring for nedgangen i antall egeninitierte helsetilsyn. Det er tilsyn som Helsetilsynet i



fylkene gjør på bakgrunn av risiko- og sårbarhetsanalyser hvor det er vurdert å være særlig mulighet for svikt og en risiko i forhold til pasientsikkerheten. Årsaken til nedgangen i de egeninitierte tilsynene oppgis først og fremst for å være manglende kapasitet og ressurser til å utøve tilsyn utover de pålagte landsomfattende tilsynene. Statens helsetilsyn registrerer at denne negative tendensen sammenfaller med integreringen i fylkesmannsembetet.<sup>93</sup> Det er imidlertid også en klar positiv trend i 2005 og 2006, der særlig omfanget av sosialtilsynet nærmer seg kravet fra Statens helsetilsyn.

Statens helsetilsyn har fastsatt resultatkrav til antall planlagte helse- og sosialtilsyn i form av systemrevisjon. I 2005 var prosentvis oppfyllelse av kravene til helse- og sosialtilsyn for hele landet på totalt 80 prosent. Oppfyllelsen var 89 prosent (160 av 180) for sosialtilsynene og 74 prosent for helsetilsynene (222 av 300). I 2006 økte prosentvis oppfyllelse til 93 prosent for sosialtilsynet og 83 prosent for helsetilsynet. Rogaland er lengst unna resultatmålet i 2005 ved kun å ha gjennomført 19 av 34 pålagte helse- og sosialtilsyn, noe som gir en oppnåelse på 56 prosent. Det viser at Rogaland har hatt en bedre utvikling i måloppnåelsen knyttet til klagesaksbehandling enn oppfyllelsen av kravene til helse- og sosialtilsyn. Også Finnmark, Oppland og Møre og Romsdal har lav måloppnåelse, med oppfyllelse på henholdsvis 56, 58 og 64 prosent. Videre kommer Østfold, Oslo og Akershus og Nord-Trøndelag med oppfyllelse på henholdsvis 70, 72 og 71 prosent. Oslo og Akershus gjennomførte svært få helsetilsyn i 2004, men fikk i stor grad rettet opp dette i 2005. Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Troms og Sør-Trøndelag har alle gjennomført det pålagte antall tilsyn i 2005. Disse fylkene har valgt å utføre noen flere tilsyn enn minstekravet fra Statens helsetilsyn, noe som skal være basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger.

I 2006 er tilsynet med spesialisthelsetjenesten planlagt i regioner der volumkrav flyttes mellom fylkene, for eksempel ved at ansatte ved Helse-tilsynet i Hordaland har ledet tilsyn med virksomheter i Rogaland. Det gjør at prosentvis oppfyllelse ikke kan brytes ned på fylkesnivå. Flere av fylkene som ikke nådde målene i 2005, ser imidlertid ut til å mangle tilsyn også i 2006. Oslo og Akershus manglet 17 helse- og sosialtilsyn for å nå kravet, mens omkringliggende fyl-

ker som Oppland, Østfold og Hedmark manglet 21 tilsyn til sammen.<sup>94</sup> Rogaland og Hordaland manglet også til sammen 10 helse- og sosialtilsyn.<sup>95</sup>

Oppsummert viser det seg at Helsetilsynet i fylkene i 2006 for første gang utfører helsetilsyn i samme omfang som før innlemmelsen. Etter at Statens helsetilsyn i 2003 fikk det faglige ansvaret for tilsynet etter sosialtjenesteloven, har antallet utførte sosialtilsyn etter systemrevisjonsmetoden økt kraftig.<sup>96</sup> Det har derfor vært en markant økning i antallet helse- og sosialtilsyn samlet sett, fra totalt 305 planlagte tilsyn i 2003 til 417 i 2006. Sosialtilsynet har med Statens helsetilsyns overtakelse av det faglige ansvaret, også blitt gjenstand for landsomfattende tilsyn med særskilte veiledninger fra Statens helsetilsyn om gjennomføringen av tilsynet.

#### 4.2.6 Tilsynssaker

Helsetilsynet i fylket behandler enkeltsaker med spørsmål om svikt i helsetjenesten (*tilsynssaker*). Statens helsetilsyns resultatkrav er at median saksbehandlingstid for tilsynssaker skal være 5 måneder eller mindre, ved maksimalt 1700 nye saker for hvert år.<sup>97</sup>

Riksrevisjonen påviste lang saksbehandlingstid på tilsynssaker under Helsetilsynet i fylkene og Statens helsetilsyn i 1999, og i oppfølgingsrapportene i 2003 og 2004.<sup>98</sup> Oppfølgingen i 2006 viste imidlertid en betydelig forbedring fra og med 2005, og at måloppnåelsen hadde vært svak fram til 2004. Mens ni fylker overskred kravet fra Statens helsetilsyn på median saksbehandlingstid på fem måneder i 2004, var det fire fylker som overskred kravet i 2005. De lengste saksbehandlingstidene var blitt vesentlig redusert, samtidig som antallet nye saker økte. I perioden 2001–2006 økte antall tilsynssaker fra 1607 til 2333. Østfold hadde flest restanser i 2004, og nest mest restanser i 2005 og 2006. Stort mediefokus på enkeltsaker i Østfold har både gitt merarbeid for embetet, og trolig forårsaket en stor

93) Årsrapport Helsetilsynet 2003, s. 9.

94) Østfold: –5, Hedmark: –5, Oppland: –11.

95) Rogaland: –7, Hordaland: –3, Sogn og Fjordane: –2, Møre og Romsdal: –1.

96) Ifølge Statens helsetilsyn ble det før 2003 utført langt flere tilsyn med sosialtjenesten enn 180, men da med andre metoder.

97) Resultatkravet for 2004 og 2005.

98) Dokument nr. 3:3 (1999–2000) *Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandling i Statens helsetilsyn og ved fylkeslegekontorene*; Dokument nr. 3:1 (2003–2004); Dokument nr. 3:1 (2004–2005); Administrativ rapport nr. 1 2006.

**Tabell 9 Antall behandlede førerkortsaker 2003–2006**

Førerkortsaker	2003	2004	2005	2006	Prosentvis endring 2003–2006
Østfold	575	697	732	702	+22,1
Oslo og Akershus	2238	2276	2474	2614	+16,8
Hedmark	501	638	608	600	+19,8
Oppland	-	691	762	647	-
Buskerud	280	315	350	380	+35,7
Vestfold	726	840	817	661	-9,0
Telemark	675	679	677	680	+0,7
Aust-Agder	387	443	522	599	+54,8
Vest-Agder	602	501	474	593	-1,5
Rogaland	-	-	-	1294	-
Hordaland	850	850	850	994	+16,9
Sogn og Fjordane	390	370	375	415	+6,4
Møre og Romsdal	491	533	576	706	+43,8
Sør-Trøndelag	672	578	664	741	+10,3
Nord-Trøndelag	325	393	459	525	+61,5
Nordland	741	560	844	1216	+64,1
Troms	387	400	407	402	+3,9
Finnmark	250	250	200	199	-20,4
Hele landet	-	-	-	13 968	-
<b>Totalt 16 embeter</b>	<b>10 090</b>	<b>10 323</b>	<b>11 029</b>	<b>12 027</b>	<b>+19,2</b>

Kilde: fylkesmannsembetene

økning i antall innkomne tilsynssaker i Østfold.<sup>99</sup> Oslo og Akershus hadde flest restanser i 2003, 2005 og 2006, mens Sogn og Fjordane hadde klart færrest restanser i perioden 2003–2005.<sup>100</sup>

#### 4.2.7 Førerkortsaker (Sosial- og helsedirektoratet)

Fylkesmannen skal behandle søknader om dispensasjon fra førerkortforskriftens helsekrav, ta imot meldinger om helsesvikt i forhold til førerkortforskriftens helsekrav, og vurdere om politiet skal tilråde inndragning av førerkortet. Førerkort-sakene skal behandles innen seks uker.

Antall førerkortsaker for hele landet økte med 19,2 prosent i 2003–2006, og var totalt 13 968 saker i 2006. For de 16 fylkesmannsembetene som har kunnet oppgi tall for hele perioden, var økningen på 1937 saker. Nord-Trøndelag og Nordland hadde den største prosentvise økningen med drøyt 60 prosent flere saker i 2006 enn i 2003. Også Møre og Romsdal og Aust-Agder hadde en markant økning i perioden. Fylkesmannen i Oslo og Akershus behandlet klart flest saker i landet, og helseavdelingen avsatte i 2005 nærmere 3 ½ årsverk til å behandle de 2474 sakene.

99) Årsrapport Fylkesmannen i Østfold.

100) Administrativ rapport nr. 1 2006, s. 15.

Tabell 10 viser at embeter som har oppgitt saksbehandlingstid, stort sett avgjør sakene innen én måned. Tabellen viser også at embeter med økt saksmengde holder saksbehandlingstidene nede, og overholder resultatkravet på seks uker.

**Tabell 10 Saksbehandlingstid for førerkortsaker, dager, 11 fylker, 2003 og 2006**

	2003	2006
Østfold	20	40
Oslo og Akershus	20–40	-
Hedmark	30	30
Buskerud	14	14
Vestfold	10	10
Telemark	5	5
Aust-Agder	5	5
Møre og Romsdal	20–30	30
Nord-Trøndelag	30	-
Troms	21	21 <sup>101</sup>
Finnmark	25	30

Kilde: fylkesmannsembetene

#### 4.2.8 Hvordan prioriterer og styrer embetene innen helse- og sosialområdet?

Avdelingslederne innen helse- og sosialområdet opplever ulik grad av ressursknapphet, og det

101) Maksimal saksbehandlingstid er i Troms 21 dager.

varierer i hvilken grad de mener manglende ressurser går ut over måloppnåelsen innen helse- og sosialområdet. På spørsmål om det er samsvar mellom oppgavene i embetsoppdragene og ressursene de disponerer for å løse disse oppgavene, svarer 16 fylkesleger at det er for lite samsvar. Fylkeslegen i Hordaland sier imidlertid at ressursene er i samsvar med oppgavene. 11 fylkesleger mener manglende ressurser i noen grad går ut over måloppnåelsen i, mens fylkeslegene i Rogaland, Nordland og Hedmark hevder det i stor grad går ut over måloppnåelsen. Fylkeslegen i Sogn og Fjordane sier avdelingen i et større samfunnsperspektiv har omtrent riktig med ressurser.<sup>102</sup>

### **Tilsyn og veiledning nedprioriteres til fordel for klagesakene**

Flere embeter vektlegger at klagesaksbehandlingen blir prioritert i en situasjon med knappe ressurser. Utviklingsoppgaver og eksternt virksomhet som rådgivning og tilsyn oppgis å bli nedprioritert til fordel for klagesaksbehandlingen. SHdirs embetsoppdrag består av mange utviklings- og rådgivningsoppgaver, og innebærer mindre synlige oppgaver som en del embeter oppgir blir nedprioritert.

Som følge av oppprioriteringen av klagesaksbehandlingen i Rogaland var det nødvendig for ledelsen å nedprioritere tilsyn. Rogaland var lengst unna kravet til helse- og sosialtilsyn i 2005, og utførte kun 56 prosent av det pålagte antall tilsyn. Fylkeslegen i Rogaland sier at viktige utviklingsoppgaver blir nedprioritert for at avdelingen skal kunne oppfylle målsettingene om rettferdig klagesaksbehandling og sikre rettsikkerheten. Nedprioriteringen av utviklingsoppgaver og tilsyn kommer også til uttrykk ved at øremerkede tilskudd som skulle brukes til utviklingstiltak og tilsyn osv. innen helse- og sosialfeltet, blir brukt til å saldere kap. 1510.

Fylkeslegen i Troms prioriterer også å behandle tilsynssaker og rettighetsklager innen tidsfristene, og gjennomføre pålagte tilsyn. Det betyr at eksternt veiledningsarbeid og kompetansehevingarbeid i perioder er ”sterkt nedprioritert”, og at avdelingen har liten kapasitet til intern kvalitetssikring, kompetanseheving og utviklingsarbeid. Aust-Agder er et av mange embeter som ikke utførte det pålagte antall helse- og sosialtilsyn i 2005. Fylkeslegen i Aust-Agder sier at antall tilsyn stort sett fastsettes etter hva det er kapasitet til, og i for liten grad etter risiko. Et

risikofokus tilsier et høyere antall tilsyn i fylket, men ressursituasjonen krever stram prioritering og tilpasning til hva som lar seg gjennomføre.

Begrensede ressurser gjør at helseavdelingen i Nordland legger opp til manglende måloppnåelse i sin interne planlegging og styring. SHdir har et meget omfattende embetsoppdrag, og i stor grad er det diffuse oppdrag med ordlyden ”bidra til”, ”påse at”, ”følge med” og ”veilede ved implementering”. Når det gjelder SHdirs embetsoppdrag, er det ingen målekriterier fra direktoratets side for vurderingen av om embetet har utført oppgaven. Avdelingen må konkretisere oppgaven i egen virksomhetsplan etter de ressursene avdelingen disponerer. Fylkeslegen i Nordland sier at avdelingen ikke har ressurser til å løse alle oppgavene fra Shdir på en tilfredsstillende måte, og i en del tilfeller blir det derfor minimumsløsninger.

### **Erfaringer fra effektiviseringstiltak innen klagesaksbehandlingen**

Alle fylkesmannsembetene har satt i gang tiltak for å effektivisere klagesaksbehandlingen. Mulighetene for å effektivisere klagesaksbehandlingen varierer imidlertid, og resultatene kan variere mellom de ulike embetene. Fylkesmennene i Rogaland og Østfold har gjort omfattende tiltak for å øke effektiviteten. Rogaland har hatt en positiv forbedring med sine tiltak, mens Østfold har til nå ikke løst utfordringene mht. saksbehandlingstid, restanser og manglende helse- og sosialtilsyn.

Fylkesmannsambetet i Rogaland har redusert saksbehandlingstiden på pasientklager i perioden 2003–2006 med drøyt 38,3 prosent, til tross for økt saksmengde. Rogaland hadde før dette høy gjennomsnittlig saksbehandlingstid i den systematiske sammenlikningen av klagesaker etter sosialtjenesteloven (Sysam), og embetsledelsen så det som nødvendig å iverksette tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden. Tiltakene skulle stimulere og motivere saksbehandlerne, og førte således til en liten kostnadsøkning. Blant annet besøkte saksbehandlere fra Rogaland fylkesmannsambetet i Hordaland. Dette var et embete som hadde vesentlig kortere saksbehandlingstid, og som opplever at ressursene i stor grad er i samsvar med oppgavene. Erfaringene fra Hordaland ble brukt for å forbedre egne rutiner, noe som ga positive resultater i Rogalands klagesaksbehandling. Tiltakene som ble iverksatt for å redusere saksbehandlingstidene, var forholdsvis lite ressurskrevende, men handlet i hovedsak om

102) Intervju med fylkeslegen i Sogn og Fjordane 2. februar 2006.

å sette fokus på klagesaksbehandlingen og motivere de ansatte. Men embetet måtte også prioritere klagesaksbehandlingen framfor andre oppgaver i forbedringen av saksbehandlingstidene.

Østfold har satt i gang tiltak for en mer effektiv klagesaksbehandling, blant annet ”Restanseprosjektet”. Prosjektet innebærer blant annet at flere ressurser prioriteres til saksbehandling på bekostning av andre aktiviteter. Embetet har vurdert å la ansatte spesialisere seg på rettighetsklager, men embetet er lite og har ikke nok ansatte til et slikt tiltak. Spesialisering har sin fordel når det gjelder å få kompetanse på hva som egentlig er innholdet i rettighetene, noe som er langt fra avklart. Embetet har forventninger til omorganiseringen i et felles helse- og sosialområde, der håpet er å bli en mer robust avdeling. Men fortsatt skal avdelingen nedbemannes, og fylkeslegen konstaterer at det er slitasje på personalet. Fylkeslegen i Østfold har hatt en økning i antall klage- og tilsynssaker. De sliter samtidig med restanser, lang saksbehandlingstid og for få utførte helse- og sosialtilsyn. I 2005 fikk Østfold derfor hjelp fra Statens helsetilsyn til å behandle 40 saker, men allerede våren 2006 var avdelingen tilbake i samme situasjon med lange saksbehandlingstider. I 2006 hadde Østfold over ni måneder (280 dager) gjennomsnittlig behandlingstid for pasientrettighetsklagene. Selv uttaler fylkesmannen i Østfold at funksjonen som statlig sektormyndighet og et sterkere fokus på utviklerollen fører til at prioriteringen for å oppnå balanse mellom de ulike oppgavene – saksbehandling, tilsyn, rådgivning, pådrivervirksomhet og utviklingsarbeid – blir mer krevende.

Sør-Trøndelag er eneste embete med en markant økning i antall årsverk i perioden 2003–2005. Fylkeslegen i Sør-Trøndelag forteller at de har få ressurser, og må prioritere, men hevder det i liten grad går ut over måloppnåelsen. Fylkeslegen har med utgangspunkt i registreringen av ressursbruk analysert utviklingen i arbeidsinnsatsen før og etter innlemmelsen i embetet i 2003. Helse- og sosialavdelingen har fordoblet innsatsen på eksternt rettet tilsyn. I 2002 var 42 prosent av aktiviteten hos fylkeslegen internt relatert, mens den interne aktiviteten i 2005 tilsvarte 20 prosent av ressursene. Denne endringen er ikke bare knyttet til flytting av administrasjon til embetets stab, men også reelle effektiviseringsgevinster. Avdelingen har satsset på å få flest mulig faglige stillinger innenfor budsjettrammen, og har gjennomsnittlig blitt tilført to faglige årsverk per år. Avdelingen har bevisst valgt å binde

opp større deler av budsjettet til faglige årsverk, og resultatet er at de faglige aktivitetene har økt etter innlemmelsen i fylkesmannsembetet. Sør-Trøndelag har i perioden 2003–2006 akkurat klart kravene til saksbehandlingstid, bortsett fra pasientklagene i 2006, der de lå noe over kravet (107 dager).

**Tids- og ressurskrevende tilsyn i enkelte fylker**  
Tilsynsreiser i et fylke som Nordland er svært ressurskrevende og gir mindre handlingsrom i ressursstyringen. FAD har tatt høyde for varierende reisekostnader mellom embetene i sin nye budsjettmodell, men det tas ikke hensyn til at tilsynsreiser i fylker som Nordland og Finnmark er svært tidkrevende. På grunn av de lange avstandene viser Finnmark og Nordland til at helse- og sosialtilsynene er tids- og ressurskrevende for de ansatte. Det betyr økt belastning og slitasje på medarbeiderne, og dessuten akkumulering av avspasering som det blir vanskelig å få tatt ut. Nordland har slitt med å nå kravene til antall helse- og sosialtilsyn, og har hatt et dalende antall planlagte tilsyn i en periode hvor antallet har økt i landet for øvrig (2003–2005).

---

### 4.3 Barne- og likestillingsdepartementet

#### 4.3.1 Oppgaver innen barne- og familieområdet i fylkesmannsembetene

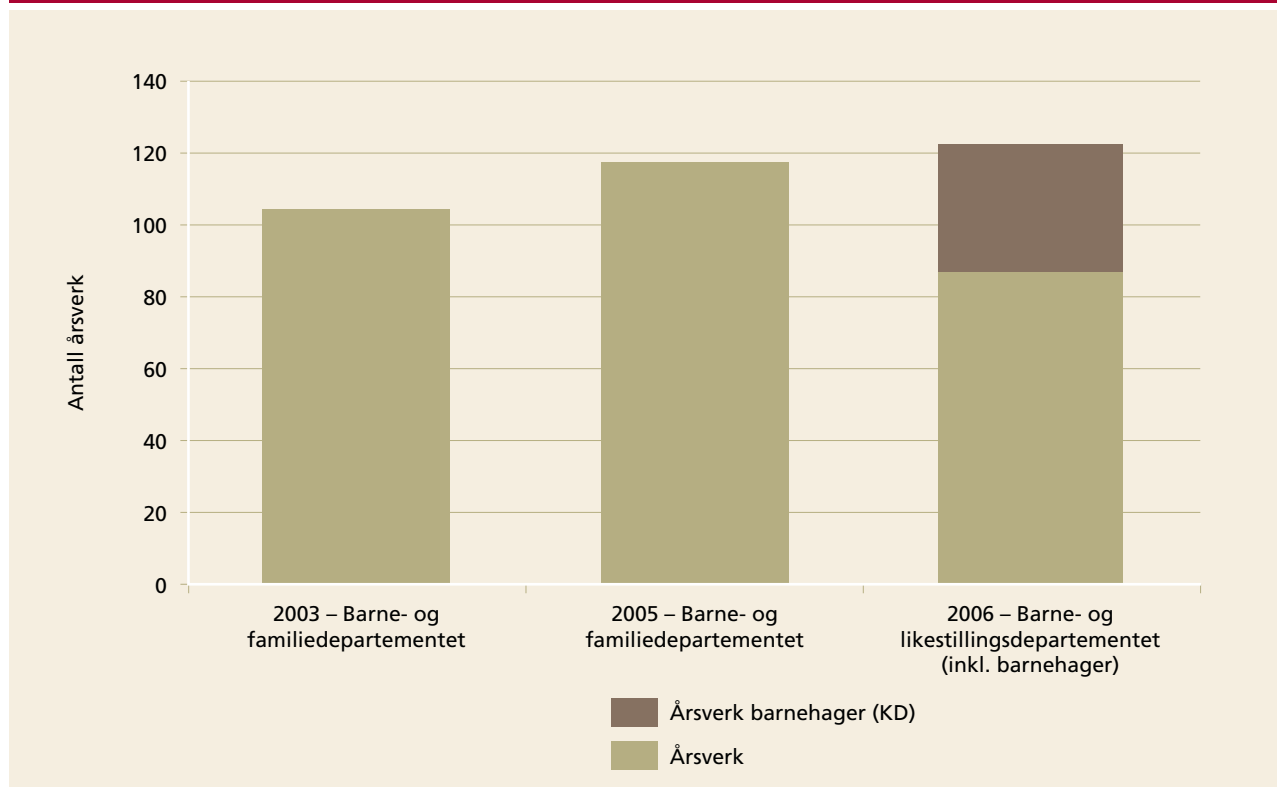
Fylkesmannen skal følge opp nasjonale målsettinger innen oppvekst-, samlivs- og likestillingspolitikken. Fylkesmannen utfører lovpålagte oppgaver, bl.a. tilsyn og klagesaksbehandling, etter ekteskapsloven, barneloven, barnevernloven og familievernloven. Når det gjelder barnevernet, skal fylkesmannen gjennom tilsynsvirksomheten blant annet påse at barneverntjenestens virksomheter drives i samsvar med bestemmelsene i barnevernloven. Fylkesmannen skal videre bidra til å gjennomføre og samordne den statlige politikken rettet mot kommuner på barnevernområdet. I tillegg til generelle veiledningsoppgaver overfor kommunesektoren på departementets fagområder, utfører fylkesmannen også støtteaktiviteter i form av kurs og møtevirksomhet for den kommunale barneverntjenesten.<sup>103</sup>

#### 4.3.2 Årsverksutvikling innen barne- og familieområdet

Det har vært en økning i totalt antall årsverk innen barne- og familieområdet i embetene fra

103) Embetsoppdraget 2006.

Figur 4 Antall årsverk i embetene under Barne- og familiedepartementet. 2003–2006



Kilde: FAD/fylkesmannsembetene

2003 til 2005 (figur 4). Tildelingsbrevet for 2005 understreker at fylkesmannen skal prioritere arbeidet med barnehagereformen, og at embetene må tilpasse ressursforbruk i forhold til dette i en overgangsperiode. Tildelingsbrevet viser at fylkesmennene har blitt styrket med midler til informasjon, veiledning og oppfølging av kommunene på barnehagefeltet.<sup>104</sup> I 2006 er barnehageområdet lagt under Kunnskapsdepartementet, og embetene anslår 35 årsverk på dette fagområdet i 2006. Antall årsverk innen det tidligere barne- og familieområdet er derfor omtrent likt i 2006.

### 4.3.3 Barnevernstilsyn

Fylkesmannen skal føre tilsyn etter lov om barneverntjenester. Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har i § 8 i forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling, satt krav til antall og metode for fylkesmannens tilsyn. Forskriften krever at fylkesmannen har rutinemessig tilsyn ved besøk i institusjonen ”så ofte som forholdene tilsier det”, men skal i alle tilfeller ha tilsyn minst to ganger hvert år.<sup>105</sup> Institusjoner som tar imot barn plassert etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26, skal

besøkes minst fire ganger hvert år fra 2004. Før 2004 var forskriftskravene henholdsvis fire og åtte ganger per år.<sup>106</sup> Den nye forskriften legger en større del av ansvaret for å vurdere behovet for antall rutinemessige tilsynsbesøk til fylkesmannen, noe som innebærer at fylkesmannen må konkret vurdere behovet for tilsynsbesøk for hver enkelt institusjon. Kravet på to ganger per år er imidlertid fastsatt av BLD som et minimumskrav for de rutinemessige tilsynsbesøkene.<sup>107</sup> I tillegg innførte den nye forskriften fra 2004 tilsyn etter systemrevisjonsmetoden, der kravet er at fylkesmannen skal foreta én systemrevisjon i året ved hver institusjon i fylket.

Figur 5 a) viser en markant reduksjon i antall tilsynsbesøk i 2004, samtidig som b) den prosentvise oppfyllelsen øker til 100 prosent. Fylkesmennene har langt færre tilsynsbesøk etter innføringen av den nye forskriften fra 2004. I 2003 hadde fylkesmennene totalt 1743 tilsynsbesøk mot 1042 i 2004. Kravene til antall tilsynsbesøk ble halvert med den nye forskriften i 2004, og embetene har med andre ord tilpasset aktiviteten deretter.

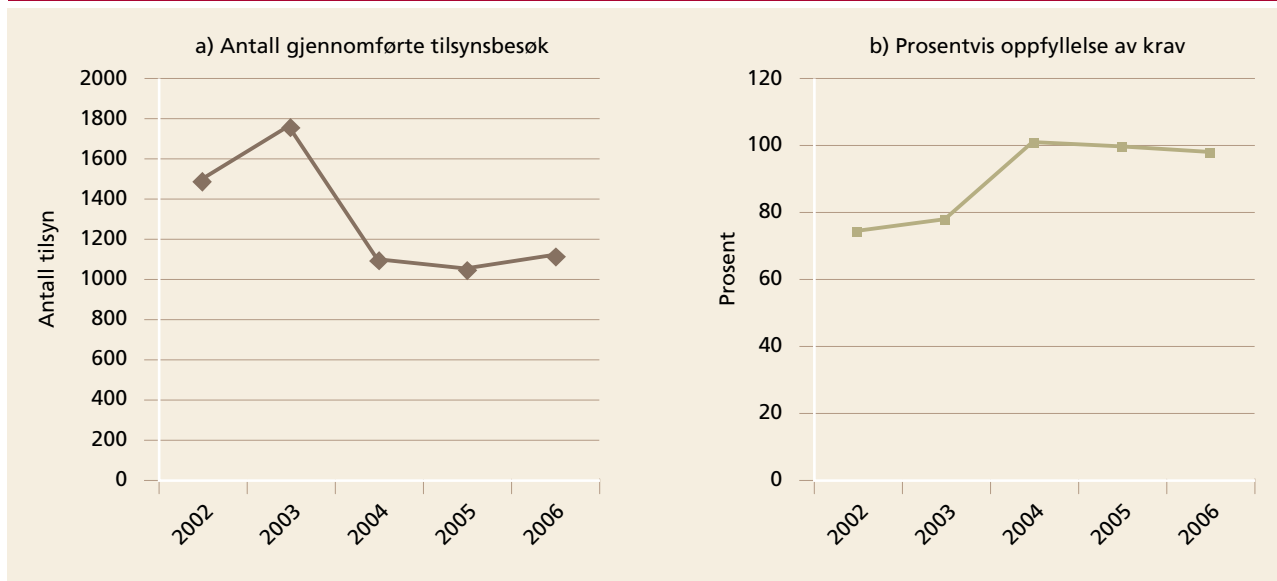
104) Tildelingsbrev 2005, kap. 1510.

105) Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling, § 8. Tilsynsbesøk.

106) Forskrift 9. februar 1993 nr. 0550 om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling.

107) Informasjon om endringer i forskrifter gitt med hjemmel i barnevernloven, brev av 22. desember 2003 fra Barne- og familiedepartementet.

Figur 5 Antall gjennomførte tilsyn med barnevernsinstitusjoner<sup>108</sup> og prosentvis oppfyllelse av gjeldende forskriftskrav. 2002–2006



Kilde: fylkesmannsembetene

Oslo og Akershus, Rogaland og Finnmark utførte drøyt halvparten av de påkrevde tilsynene i 2002 og 2003. Ved at forskriftskravene ble halvert i 2004, oppfyller nå disse fylkene kravene med omtrent den samme aktivitet som tidligere. Fylker med 100 prosent oppfyllelse av kravene før 2004 har redusert antall tilsynsbesøk etter 2004, og justert seg ned til de nye kravene.

Etter endringen av forskriftskravene i 2004 ble 100 prosent oppfyllelse ansett av departementet for å være et minimumskrav. Hensikten var at det skulle utføres tilsyn med institusjonene utover dette ”så ofte som forholdene ved institusjonene tilsier det”, og det er rimelig å forvente at fylkene vurderer det ut ifra vesentlighet og risiko for avvik ved institusjonene. Flesteparten av embetene har som vist over, lagt seg på minimumsnivået.

Med den nye forskriften skal også fylkesmennene årlig ha systemtilsyn ved hver institusjon. En gjennomgang av årsrapporter for barnevern tilsynet i 2005, viser at flertallet av fylkesmennene utfører det pålagte antall systemtilsyn. Oslo og Akershus oppgir imidlertid at de ikke utførte slike systemtilsyn verken i 2004 eller 2005, men deltok i gjennomføringen av tre landsomfattende systemtilsyn i 2006.<sup>109</sup> Østfold har gjort systemrevisjon i tre kommuner, men rapporterer ikke om systemrevisjoner ved noen institusjoner i 2005. Rogaland og Hordaland har hatt systemtil-

syn ved 50 prosent av sine institusjoner samme år, og Sør-Trøndelag har hatt systemtilsyn ved 13 av 17 institusjoner.

Systemtilsyn innebærer en ny tilsynsmetodikk på barnevernsområdet, og både BLD og embetene har gjennomført opplæringstiltak. Embetene sier at dette er en ressurskrevende tilsynsform, særlig der hvor tilsynet er felles mellom flere fylker.<sup>110</sup> Oslo og Akershus ser på ”skriftlig kartleggings tilsyn” som et alternativ til systemrevisjon i institusjoner.<sup>111</sup> Departementet sier at det likevel er enighet mellom departementet og embetene om at tilsynsmetodene som skal brukes, er systemrevisjon, og i tillegg individrettet tilsyn i barnevernet. Gjennom kurs i systemrevisjon, tilsynsfora og andre virkemidler, hevder BLD at tilsynene i barnevernet er relativt like i utøvelsen av tilsynet på tvers av fylkene, og at de har gjennomgående god kvalitet. Embetene har i økende grad samordnet sine tilsynsressurser. Det betyr at medarbeidere som driver tilsyn med ulike tjenesteområder på embetene, kan bistå hverandre under tilsynsbesøk, men også samordne sine tilsyn under for eksempel kommunebesøk. Siden tilsynsmetodikken stort sett er den samme på de ulike tjenesteområdene, er det tilstrekkelig at én person har fagkompetanse på det tjenesteområdet som skal ha tilsyn.

108) Jf. resultatkrav 45.1 i embetsoppdrag 2006.

109) Ifølge kommentar i bestilling av oppdaterte tall for 2006.

110) Intervju med fylkesmannen i Rogaland, 4. oktober 2006.

111) Årsrapport 2004, Oslo og Akershus, s. 5.

**4.3.4 Klagesaker etter lov om barneverntjenester**  
Fylkesmennene behandler klagesaker etter lov om barneverntjenester § 6-5. Ved fylkesmannens behandling av saker skal forvaltningslovens alminnelige regler følges, jf. barnevernloven § 6-1. Det er ikke fastsatt resultatkrav til lengste saks-

behandlingstid i embetsoppdraget utover dette.

Det har vært en liten nedgang på 31 saker for de 16 fylkesmannsembetene som har oppgitt antall behandlede saker. Det er stor variasjon mellom embetene i utviklingen i antall klagesaker etter

**Tabell 11 Antall behandlede klagesaker (enkeltvedtak) etter lov om barneverntjenester, 16 embeter, 2003–2006**

Klagesaker etter lov om barneverntjenester				
Fylke	2003	2005	2006	Endring 2003–2006 (antall)
Østfold	18	20	21	+3
Oslo og Akershus	191	219	121	-70
Hedmark	11	10	14	+3
Oppland	9	10	38	+29
Buskerud	24	21	30	+6
Vestfold	7	9	6	-1
Telemark	7	7	3	-4
Aust-Agder	10	6	11	+1
Vest-Agder	16	24	22	+6
Hordaland	70	79	78	+8
Sogn og Fjordane	0	3	3	+3
Møre og Romsdal	29	25	5	-24
Nord-Trøndelag	2	4	18	+16
Nordland	6	2	27	+21
Troms	16	10	13	-3
Finnmark	27	21	2	-25
<b>Totalt (16 embeter)</b>	<b>443</b>	<b>470</b>	<b>412</b>	<b>-31</b>

Kilde: fylkesmannsembetene<sup>112</sup>

**Tabell 12 Saksbehandlingstid klagesaker (enkeltvedtak) etter lov om barneverntjenester, antall dager, 2003–2006**

Klagesaker etter lov om barneverntjenester				
Fylke	2003	2004	2005	2006
Østfold	60	68	60	45
Oslo og Akershus	-	108	96	55
Hedmark	60	60	60	60
Oppland	18	10	20	25
Buskerud	21	15	17	16
Vestfold	18	28	20	60
Telemark	30	30	40	60
Aust-Agder	30	20	20	30
Vest-Agder	42–56	42–56	42–56	42–56
Hordaland	60–90	60–90	60–90	70
Møre og Romsdal	60	60	65	40
Nordland	3	-	1	4
Troms	60	60	60	30

Kilde: fylkesmannsembetene<sup>113</sup>

112) Gjelder alle klagesaker (enkeltvedtak) etter lov om barneverntjenester, jf. resultatområde 45.1 i embetsoppdraget 2006. Tallene er rapportert til Riksrevisjonen fra fylkesmannsembetene.

113) Gjelder alle klagesaker (enkeltvedtak) etter lov om barneverntjenester, jf. resultatområde 45.1 i embetsoppdraget 2006. Tallene er rapportert til Riksrevisjonen fra fylkesmannsembetene.

**Tabell 13 Antall søknader om separasjons- og skilsmissebevilgning 2003–2006**

Fylke	2003	2005	2006	Prosentvis endring 2003–2006
Østfold	1587	1572	1545	-2,6
Oslo og Akershus	6046	6536	6362	5,2
Hedmark	940	986	905	-3,7
Oppland	882	957	894	1,4
Buskerud	1442	1440	1405	-2,6
Vestfold <sup>115</sup>	1436	1403	1319	-8,1
Telemark	892	902	922	3,4
Aust-Agder <sup>116</sup>	594	639	570	-4,0
Vest-Agder	928	912	842	-9,3
Rogaland	2164	2111	2137	-1,2
Hordaland	2034	2062	1964	-3,4
Sogn og Fjordane	334	354	348	4,2
Møre og Romsdal	1100	1100	1006	-8,5
Sør-Trøndelag	1258	1202	1264	0,5
Nord-Trøndelag	617	593	562	-8,9
Nordland	1252	1145	1139	-9,0
Troms	724	828	753	4,0
Finnmark	355	412	393	10,7
<b>Totalt</b>	<b>24 585</b>	<b>25 154</b>	<b>24 330</b>	<b>-1,0</b>

Kilde: fylkesmannsembetene

lov om barneverntjenester. Mens Oppland, Nord-Trøndelag og Nordland har hatt en kraftig økning i perioden 2003–2006, har Oslo og Akershus, Møre og Romsdal og Finnmark hatt en markant nedgang, særlig i 2006. Oslo og Akershus har imidlertid hatt en langvarig økning over flere år. Embetet behandlet 219 saker i 2004 mot 191 i 2003, men hadde i perioden før dette (1997–2003) en økning i antall innkomne saker på 49 prosent, og behandlet 37 prosent flere saker i 2003 enn i 1997.<sup>114</sup>

Embetene som har hatt en økning i antall saker, har også lengst saksbehandlingstid. I Oslo og Akershus var både saksbehandlingstid og antall saker på det høyeste i 2004 og 2005, da behandlingstiden i gjennomsnitt var på 108 og 96 dager. Men i 2006 gikk saksinngangen ned, og saksbehandlingstiden er nå nede i 55 dager. De fleste av embetene ellers som har oppgitt saksbehandlingstid, har forholdsvis kort behandlingstid. Embeter som ikke har hatt full måloppnåelse innen barnevernstilsynet, som Hordaland og Østfold, har også lang saksbehandlingstid for klagesaker sammenliknet med de andre embetene.

114) Årsrapport 2003 om tilsyn med barnevernet, s. 16. Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

115) Innvilgede saker (alle søknader med noen få unntak blir innvilget).

116) Innvilgede saker (alle søknader med noen få unntak blir innvilget).

#### 4.3.5 Familiesaker

Fylkesmannen er saksbehandler og klageinstans for en rekke forvaltningssaker. Fylkesmannen skal blant annet behandle søknader om separasjon og skilsmisser etter lov om ekteskap med tilhørende forskrifter, og det er et saksområde der Barne- og familiedepartementet har det faglige etatsstyringsansvaret.

Tabell 13 viser at antall behandlede søknader om separasjons- og skilsmissebevilgning i perioden 2003–2006 har vært stabile. Størst økning har Finnmark med 10,7 prosents økning fra 2003 til 2006, og nedgangen i søknader har vært størst i Vest-Agder (9,3 prosent) og Nordland (9 prosent). Barne- og familiedepartementet sier at antall separasjons- og skilsmissesøknader har økt jevnt sett over en lengre tidsperiode. Saksområdet er imidlertid forutsigbart, og søknadsinngangen er gjennomgående jevn.

Med få unntak behandler embetene søknadene om separasjon og skilsmissebevilgning innen 30 dager. Rogaland har hatt lengst saksbehandlingstid med et gjennomsnitt på 80 dager i 2003, men den er redusert til 40 dager i 2005 og 10 dager i 2006. Det er stor variasjon i saksbehandlingstiden mellom embetene. Søknadsbehandlingen tok i gjennomsnitt 2 dager i Nord-Trøndelag mot 40 dager i Telemark og Rogaland i 2005.



#### 4.3.6 Hvordan prioriterer og styrer embetene innen barnevern?

Avdelingslederne med ansvar for barnevern hevder ressursituasjonen krever harde prioriteringer innad i avdelingene med ansvar for barnevern. 13 av 14 avdelingsledere med ansvar for barnevern sier at ressursene står i liten grad i samsvar med oppgavene (inkluderer fem fylkesleger med ansvar for barnevern). Fylkesmannen i Troms sier at ressursene stort sett er i samsvar med oppgavene. De fleste embetene hevder dette går ut over måloppnåelsen på området.

Barne- og familiedepartementet opplever generelt at embetene utfører oppgavene på BLDs område med god kvalitet, men det varierer hvor mange oppgaver embetene får gjort. Endringen i minimumskravet til antall tilsyn i 2004 gitt i forskriften, hadde ikke som intensjon at det skulle brukes mindre tid på tilsyn enn tidligere. På barnevernområdet har det ifølge departementet vært for dårlig måloppnåelse med hensyn til hvor mange tilsynsbesøk som skal gjennomføres ved barneverninstitusjonene. Det er måltall både når det gjelder individrettet tilsyn og systemrevisjon i barne- og ungdomsinstitusjonene, og departementet har registrert at flere embeter ikke utfører nok tilsyn. Det har vært en økning i antall private hjem som mottar barn og unge som plasseres utenfor foreldrehjemmet, og de metodiske kravene knyttet til systemrevisjon, har blitt strengere. Det kan ha gjort at barnevernstilsynet i embetene blir mer tidkrevende. Ifølge BLD er det et misforhold mellom oppgaver og ressurser.

#### Prioriteres klagesaker og tilsyn foran forebygging og rådgivning?

Flere avdelingsledere påpeker at lovpålagte og kvantifiserbare oppgaver i embetsoppdraget prioriteres foran forbyggings- og utviklingsoppgaver innen barnevernet. Rådgivning til kommunene lider på bekostning av de lovpålagte oppgavene som klager og tilsyn.<sup>117</sup> Veilednings- og utviklingsoppgavene i embetsoppdraget er bl.a. å veilede og informere kommuner om lover og forskrifter, og følge opp at kommunale tverretatlige planer for forebyggende tiltak i barnevernet og andre tjenester videreutvikles. Videre er det en oppgave å koordinere og stimulere til lokale tiltak for å styrke oppvekstmiljøet i samarbeid med andre regionale statlige myndigheter.

Møre og Romsdal har ikke tid til å følge opp erfaringer fra klage og tilsynsområdet på en systematisk måte, og avdelingen har hatt for liten

mulighet til å bistå kommunene med råd og veiledning, eller å ta initiativ til utviklingsarbeid. Nordland klarer ikke å dekke behovet og etterspørselen i fylket, og klarer ikke å gjennomføre oppgavene i samsvar med embetsoppdraget. Oppvekst- og utdanningsavdelingen i Sør-Trøndelag peker på stadig større krav til tilsyn, for eksempel etter systemtilsynsmetoden, samt nye lovkrav og forskrifter. Det vises til styrings-signalerne som sier at embetet skal prioritere tilsyn og klagesaksbehandling. Men samtidig beskriver embetsoppdraget mange andre oppgaver som avdelingen skal ha tid og ressurser til, men som må prioriteres ned, og utføres mer overfladisk og lettvtint ifølge avdelingslederen.

#### Nedprioriteres tilsyn til fordel for klagesaksbehandlingen?

Flere embeter sier også at ressursituasjonen gjør det nødvendig å prioritere mellom tilsyn og klagesaksbehandling. Hordaland oppfatter det som vanskelig å prioritere mellom måloppnåelse på tilsyn og enkeltsaksbehandling i en vanskelig ressursituasjon. I Rogaland blir antall tilsynsbesøk ifølge avdelingsleder nedprioritert for at avdelingen skal kunne oppfylle målsettingene om rettferdig klagesaksbehandling for å sikre rettssikkerhet. Fylkesmannen i Rogaland er tydelig på at embetet først og fremst prioriterer klagesaker og individets rettssikkerhet. I Møre og Romsdal er det ressursene, og ikke vurderinger av ”hvor ofte som forholdene tilsier det”, som avgjør antall tilsyn.<sup>118</sup> Avdelingsleder sier at det ikke er gjennomført tilsyn i det omfang de hevder det er behov for i et fylke med 37 kommuner. Til tross for en økning i antall årsverk på barne- og familieområdet, har Møre og Romsdal lagt seg på minimumskravet for antall tilsynsbesøk. Østfold er ett av få embeter som ikke oppfyller det nye volumkravet på tilsyn. Avdelingsleder i Østfold sier at lite samsvar mellom oppgaver og ressurser er årsaken til at det ikke er gjort tilstrekkelig antall tilsyn med alle tilsynsobjekter.

På grunnlag av årsverkstall fra embetene ble det i gjennomsnitt brukt 2,3 årsverk til tilsyn og oppfølging innen barnevern i 2005. Hordaland bruker relativt få ressurser på barnevern i forhold til at de har et høyt antall tilsynsbesøk og behandler mange klagesaker. Hordaland beskriver et fleksibelt team for gjennomføringen av institusjonstilsynet. For å gjennomføre tilsynsbesøkene er det i Hordaland etablert team der med-

117) Avdelingsledere med ansvar for barnevern.

118) Jf. forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling, § 9.

arbeidere med andre hovedoppgaver blir trukket inn, siden tilsynet som hovedregel skal gjennomføres av minst to personer.

#### 4.4 Justisdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

##### 4.4.1 Oppgaver innen justisområdet i fylkesmannsembetene

Fylkesmannen skal samordne og ha tilsyn med alt beredkapsarbeid i fylket, og har et regionalt samordningsansvar under kriser og katastrofer i fredstid.<sup>119</sup> Fylkesmannsembetene skal utvikle og oppdatere risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) for fylket knyttet til særskilte risikoområder, risikovirkosomheter og samfunnskritiske funksjoner.

Fylkesmannen skal også være pådriver og ha en koordinerende rolle i forbindelse med regional og kommunal beredkapsplanlegging, bl.a. i form av ROS-analyser. Embetene skal støtte, veilede og ha tilsyn med kommunenes arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser, kriseplanlegging og deres ivaretagelse av samfunnssikkerhet og beredskap i de ordinære plan- og styringssystemene.<sup>120</sup>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) krevde at fylkesmannen førte tilsyn med én firedel av kommunene hvert år i 2004 og tidligere år, men fra 2005 skal embetene i større grad skille mellom kommunene ut fra kommunestørrelse og grad av risiko i den enkelte kommune/region.<sup>121</sup>

Fylkesmannen skal videre ha en øvet kriseorganisasjon i fylket<sup>122</sup>, og bruke fylkesberedkapsrådet som en arena for samordning regionalt.<sup>123</sup> St.meld. nr. 39 (2003–2004) legger vekt på risikoområder innen sektorer som kraftforsyning, transport, mattrygghet og drikkevannssikkerhet.<sup>124</sup>

I tillegg behandler fylkesmannen sivilsaker etter

119) Kgl.res. av 12. desember 1997; kgl. res. av 26. juli 1998; Innst. S. nr. 9 (2002–2003) *Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet*, av s. 30 framgår det at disse instruksene gjelder for beredkapsarbeidet til fylkesmannen.

120) St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, s. 69; Innst. S. nr. 49 (2004–2005) *Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, s. 24; Embetsoppdrag 2005 (resultatområde 53–55).

121) Embetsoppdrag 2004 og 2005.

122) St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Moderniseringsdepartementet*, s. 61ff.

123) St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, s. 69; Innst. S. nr. 49 (2004–2005) *Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, s. 25; kgl.res. av 12. desember 1997 *Retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser i fred*; kgl.res. av 21. september 1979 *Instruks for fylkesmennenes beredkapsarbeid*.

124) St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, jf. embetsoppdrag 2005 (resultatområde 53.2, 57.1).

blant annet vergemålsloven, tomtefesteloven og navneloven, og dessuten søknader om fri retts-hjelp. I forbindelse med vergemål har fylkesmannen også tilsyn med overformynderne.

##### 4.4.2 Årsverksutvikling på justisområdet

Totalt har antall årsverk embetene bruker på oppgaveporteføljen under Justisdepartementet, gått ned med 36 årsverk fra 2003 til 2006 (figur 6). Fra 1. september 2003 ble søknader om voldsoffererstatning overført til Kontoret for voldsoffererstatning, og det reduserte budsjettet på kap. 1510 i 2004 tilsvarende 15 årsverk i denne perioden.<sup>125</sup>

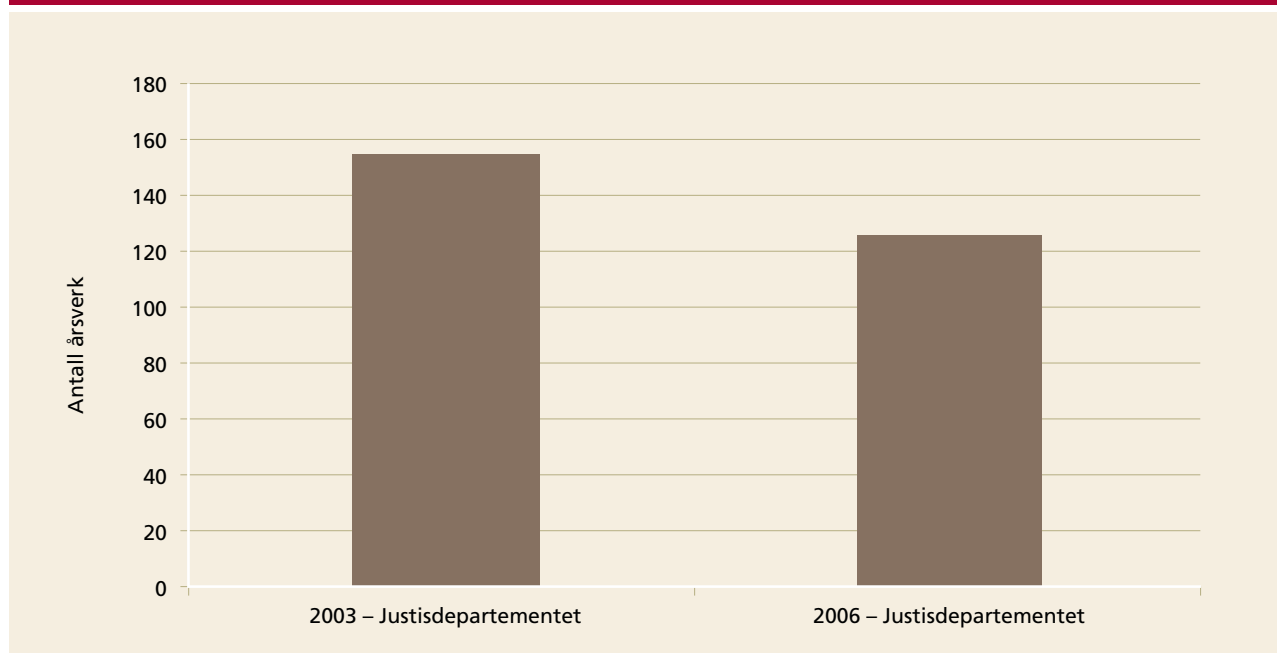
Fylkesmannsembetene har årlig oppgitt antall årsverk til DSB brukt på samfunnssikkerhets- og beredkapsområdet, noe som viser en nedgang på 21,8 årsverk i perioden 2003–2006 (tabell 14). Ingen embeter har økt bemanningen til samfunnssikkerhet og beredskap i denne perioden, og antall årsverk har gått ned fra 81,2 til 59,4 totalt for hele landet. I gjennomsnitt bruker embetene 3,3 årsverk per embete (2006). Av denne nedbemanningen skyldes 7 årsverk omorganiseringen av Sivilforsvaret. DSB sier at opprinnelig skulle fylkesmennene trekkes med 10 stillinger i forhold til omorganiseringen av Sivilforsvaret, og at det skulle tas fra de såkalte landsdelsberedkapsfylkesmennene. Løsningen til slutt ble en reduksjon på 7 stillinger, resterende er generelt nedprioritering av beredkapsarbeidet fra fylkesmennenes side.<sup>126</sup> Det blir eksemplifisert av fylkesberedkaps sjefen i Nordland. Der har beredkapsarbeidet blitt nedprioritert som følge av økt arbeidsmengde på andre på andre oppgaver innen justisområdet. Justisdepartementet har registrert nedgangen. De påpeker at de ikke tilfører økonomiske ressurser på justisområdet, men gir beskjed til FAD om behov blant annet i forbindelse med endringer i oppgaveporteføljen. Det er FAD som har ansvaret for fylkesmennenes budsjettkapittel (1510), og JD og FAD har en dialog om endringene bør føre til at embetene tilføres eller fratras ressurser, men det er FAD som avgjør. Det kan få konsekvenser for oppgaveløsningen i embetene på justisområdet.<sup>127</sup> Samtidig peker Justisdepartementet på økt arbeidsmengde i embetene i forbindelse med vergemålsordningen.<sup>128</sup>

125) Vedlegg til tildelingsbrev 2004, kap. 1510.

126) Svar fra DSB, 8. mai 2007.

127) Møte med Justisdepartementet, 28. november 2006.

128) Brev av 4. mai 2007.

**Figur 6 Antall årsverk<sup>129</sup> under Justisdepartementet. 2003 og 2006**

Kilde: FAD/fylkesmannsembetene

**Tabell 14 Antall årsverk brukt på samfunnssikkerhet og beredskap i embetene 2003–2006**

Fylke	2003	2006	Endring 2003–2006 (antall)
Østfold	3,2	2	-1,2
Oslo og Akershus	6	5,5	-0,5
Hedmark	8	3	-5
Oppland	3,1	3	-0,1
Buskerud	3,5	3,5	0
Vestfold	3,8	4	0,2
Telemark	3	3	0
Aust-Agder	4	2,3	-1,7
Vest-Agder	5	3	-2
Rogaland	5,3	3,7	-1,6
Hordaland	7	3,6	-3,4
Sogn og Fjordane	4	2,8	-1,2
Møre og Romsdal	4	3	-1
Sør-Trøndelag	7	3,1	-3,9
Nord-Trøndelag	2,8	3	0,2
Nordland	4	3,5	-0,5
Troms	4	4	0
Finnmark	3,5	3,4	-0,1
<b>Hele landet</b>	<b>81,2</b>	<b>59,4</b>	<b>-21,8</b>

Kilde: DSB/fylkesmannsembetene

Justisdepartementet har ikke gitt signaler om at samfunnssikkerhet og beredskap skal nedprioriteres, og DSB og beredskap har påpekt overfor embetene at nedprioriteringene i antall årsverk ikke er i tråd med deres signaler.<sup>130</sup> Den generelle

tildelingen over statsbudsjettet (kap. 1510) skal dekke lønn og alle aktiviteter under Justisdepartementets embetsoppdrag, inkludert samfunnssikkerhet og beredskap. To embeter brukte ikke 1510-midler til annet enn lønn innen samfunnssikkerhet og beredskap i 2005. Tilsvarende var det fem embeter i 2004 som ikke brukte av bevilgningen over kapittel 1510 til beredskapsarbeid mot kommuner og regionale fagetater. I

129) Inkludert eksternt finanserte årsverk som var 1 årsverk i 2003 og i 2006.

130) Intervju med Justisdepartementet og DSB.

2005 tildelte derfor DSB 2,5 mill. kroner i prosjektstøtte til fylkesmennene utenom kapittel 1510 for å bidra til gjennomføring av oppgavene innen samfunnsikkerhet og beredskap.<sup>131</sup>

#### 4.4.3 Fri rettshjelp og vergemålsaker

Justissaker utgjør et betydelig antall saker for embedtene. Fylkesmannen har bl.a. ansvar for rettshjelpsoppgaver som vedtak overfor enkeltmennesker etter rettshjelpsloven, og klager på vedtak etter vergemålsloven. Justisdepartementet har det faglige etatsstyringsansvaret og vergemål er et saksområde med økt arbeidsbelastning for overformyndieret og fylkesmannen som klageinstans. Antall personer som omfattes av vergemålsordningen, øker, og det kan føre til økt pågang av enkelthenvendelser og mer arbeid knyttet til regnskapsgjennomgang osv.<sup>132</sup> Departementet har ikke fastsatt krav til saksbehandlingstid på disse saksområdene i embetsoppdraget.

Tildelingsbrevet for 2003 viser til Stortingets vedtak i 2002 om at egenandeler for fri rettshjelp

bortfaller, og det innebærer en rasjonaliseringsgevinst for fylkesmannsembetene. Saksinngangen for hele landet innen fri sakførsel og fritt rettsråd etter rettshjelpsloven er halvert fra 2003 til 2006 (–49,2 prosent), noe som viser at arbeidsbyrden med disse sakene har gått vesentlig ned. I Buskerud, Vest-Agder, Møre og Romsdal og Troms har reduksjonen vært på mer enn 60 prosent. I Nordland er reduksjonen på 77 prosent, der blant annet antall fremmedsaker ble kraftig redusert i 2006, som følge av endringen av lov om fri rettshjelp.<sup>133</sup>

Før den undersøkte perioden (2003–2006) førte hevingen av grensen for fri rettshjelp til en stor økning i antall rettshjelpsaker, ifølge embedtene. Senere endring av lov om fri rettshjelp har imidlertid redusert de uheldige konsekvensene noe, og har som vist over redusert saksmengden igjen.<sup>134</sup> Økningen i antall fri rettshjelp-saker fram til 2003 falt også sammen med overføringen av ansvaret for voldsoffersakene, og innføringen av saker etter hundeloven. Justisdeparte-

Tabell 15 Antall saker innen fri rettshjelp 2003–2006

Fylke	2003	2005	2006	Prosentvis endring 2003–2006
Østfold	3712	2541	2133	–42,5
Oslo og Akershus	9181	6234	4875	–46,9
Hedmark	2062	1095	830	–59,7
Oppland	2225	1732	1389	–37,6
Buskerud	3552	1680	1174	–66,9
Vestfold	2060	2317	899	–56,4
Telemark	1556	934	804	–48,3
Aust-Agder	1182	729	575	–51,4
Vest-Agder	5488	3011	2120	–61,4
Rogaland	3737	2109	1759	–52,9
Hordaland	3996	2721	3081	–22,9
Sogn og Fjordane	1105	695	560	–49,3
Møre og Romsdal	1731	880	647	–62,6
Sør-Trøndelag	2551	1584	1385	–45,7
Nord-Trøndelag	975	743	558	–42,8
Nordland	3652	2051 <sup>135</sup>	839	–77,0 <sup>136</sup>
Troms	2026	1093	732	–63,9
Finnmark	250	270	195	–22,0
<b>Totalt</b>	<b>51 041</b>	<b>32 419</b>	<b>25 910</b>	<b>–49,2</b>

Kilde: fylkesmannsembetene

131) Samfunnsikkerhet og beredskap på regionalt nivå. Sammenstilling og vurdering av fylkesmennenes årsrapportering for 2005. DSB, s. 5.

132) Brev av 4. mai 2007.

133) Antall journalposterte fremmedsaker har gått ned fra 4803 i 2003 til 531 i 2006 (–88,9 prosent).

134) Intervju med FAD, 18. januar 2007.

135) I 2005 ble det opprettet 2056 saksmapper. Det var det året fylkesmannen i Nordland gikk over til fullelektronisk arkiv, slik at alle saksmappene for saker fra 2004 og tidligere måtte registreres inn på nytt når det kom nye henvendelser eller søknader fra en tidligere søker.

136) Antall innkomne journalposter (et annet mål på saksmengden) viser en nedgang på 70,3 prosent i Nordland.

mentet har fått kritikk av embetene og FAD for sviktende økonomisk-administrative konsekvensvurderinger av oppgaveportefølje og ressurser i forbindelse med disse endringene.

Søknader om fri rettshjelp er enkle saker for embetene, slik at fylkesmennene bruker gjennomgående få årsverk på området (drøyt 36 årsverk totalt). Til tross for en kraftig reduksjon i antall saker i de fleste embetene fra 2004 til 2005, ble ikke ressursinnsatsen redusert tilsvarende. Alle embeter unntatt to har brukt like mange, eller flere årsverk på saker om fri rettshjelp i 2004 sammenliknet med 2005. For eksempel brukte Rogaland 2,85 årsverk på fri rettshjelp i 2004 mot 3,25 årsverk i 2005. Antall saker gikk samtidig ned fra 2826 i 2004 til 2109 i 2005. I både 2004 og 2005 satte fylkesmannen i Oslo og Akershus av 4,5 årsverk til saksbehandling av fri rettshjelp, mens antall saker falt fra 9551 i 2004 til 6234 i 2005.

Justisdepartementet har gitt signaler om at vergemålsakene bør prioriteres av embetene, og krever rapportering av antall saker etter vergemålsloven i årsrapportene. Basert på årsrapporter fra fylkesmenn som omtaler vergemålsakene i 2005, rapporterer de fleste en nedgang i antall saker. Rogaland, Finnmark, Sogn og Fjordane og Troms har hatt færre saker i 2004 enn i 2005, mens Sør-Trøndelag har hatt 11 saker begge år. I Sogn og Fjordane har det vært en jevn nedgang over en fireårsperiode. Vest-Agder er unntaket, med en økning fra 18 saker i 2003 til 28 saker i 2005. Årsrapportene gir ingen indikasjoner på at saksmengden innen vergemål øker, og generelt er det få klagesaker som kommer inn til embetene. Oslo og Akershus hadde flest saker i 2005 av de undersøkte årsrapportene, med totalt 53 saker. Vest-Agder, som har hatt mange saker sett i forhold til størrelsen på embetet, har avgjort de fleste klagenes innen én måned. Embetet sier at det er ingen av de ordinære klagesakene som har oversteget tre måneders saksbehandlingstid hos fylkesmannen. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Sør-Trøndelag var til sammenlikning tre uker i både 2004 og 2005.

#### **4.4.4 I hvilken grad arbeider fylkesmennene for økt samfunnssikkerhet og beredskap?**

##### **I hvilken grad samordnes regional beredskap i fylkene?**

DSB har i de siste embetsoppdragene vektlagt Fylkesberedskapsrådet som forum for samordning av samfunnssikkerhet og beredskap i fylkene.

Embetsledelsen og fylkesberedskapssjefene ble spurt om i hvilken grad Fylkesberedskapsrådet har bidratt til å styrke krisehåndteringen. 51 prosent mente Fylkesberedskapsrådet i stor grad har styrket krisehåndteringen, mens 43 prosent mente det har styrket krisehåndteringen i noen grad.<sup>137</sup>

Fylkesmannen hevder samarbeidet med de fleste instansene har fungert godt i øvelser eller ved konkrete hendelser (figur 7). Samarbeidet med Politiet, Sivilforsvaret og kommunene har gjennomgående vært godt, men DSB og Statens vegvesen skiller seg ut ved at flere fylkesberedskapssjefer synes samarbeidet har fungert middels godt.

Samarbeidsklimaet sies å være godt, men det er tydelige forbedringsmuligheter i oppfølgingen fra andre statlige etater. Samhandling, prioriteringer, deltakelse, oppfølging og samarbeidsprosessene i og mellom etatene kan bli bedre. En del fylkesberedskapssjefer peker på hvorfor samordningen i en del tilfeller kan være mangelfull. Fylkesmannen er tillagt et særskilt samordningsansvar for regional stat, men det er uklart hva dette samordningsansvaret innebærer. Fylkesmannen har ingen instruksjonsmyndighet over andre deler av regional stat. Samordningsansvaret vanskeliggjøres ofte av at andre statsetater mottar signaler med andre prioriteringer fra sine faglige styringskjeder, eller at de selv ikke prioriterer dette arbeidet. Fylkesmannens samordningsinstruks anses av enkelte beredskapssjefer for å være for svak i de tilfellene hvor øvrige etater ikke ser samme behov for samordning. Aktiv regional samordning avhenger også av sentrale føringer i den enkelte etat. Det er et problem at andre regionale statsetater ikke blir målt på om de samarbeider med andre etater om oppgaver som krever samarbeid, og viser til at fylkesmannen har satt mål om samordning i tildelingsbrev og embetsoppdrag.<sup>138</sup> Manglende retningslinjer og prioriteringer av beredskap i de enkelte fagetatene gjør at enkelte fagetater mangler eller ikke har sett behovet for planer, eller at de ikke har hatt tid til å samordne sin plan med andre etater.

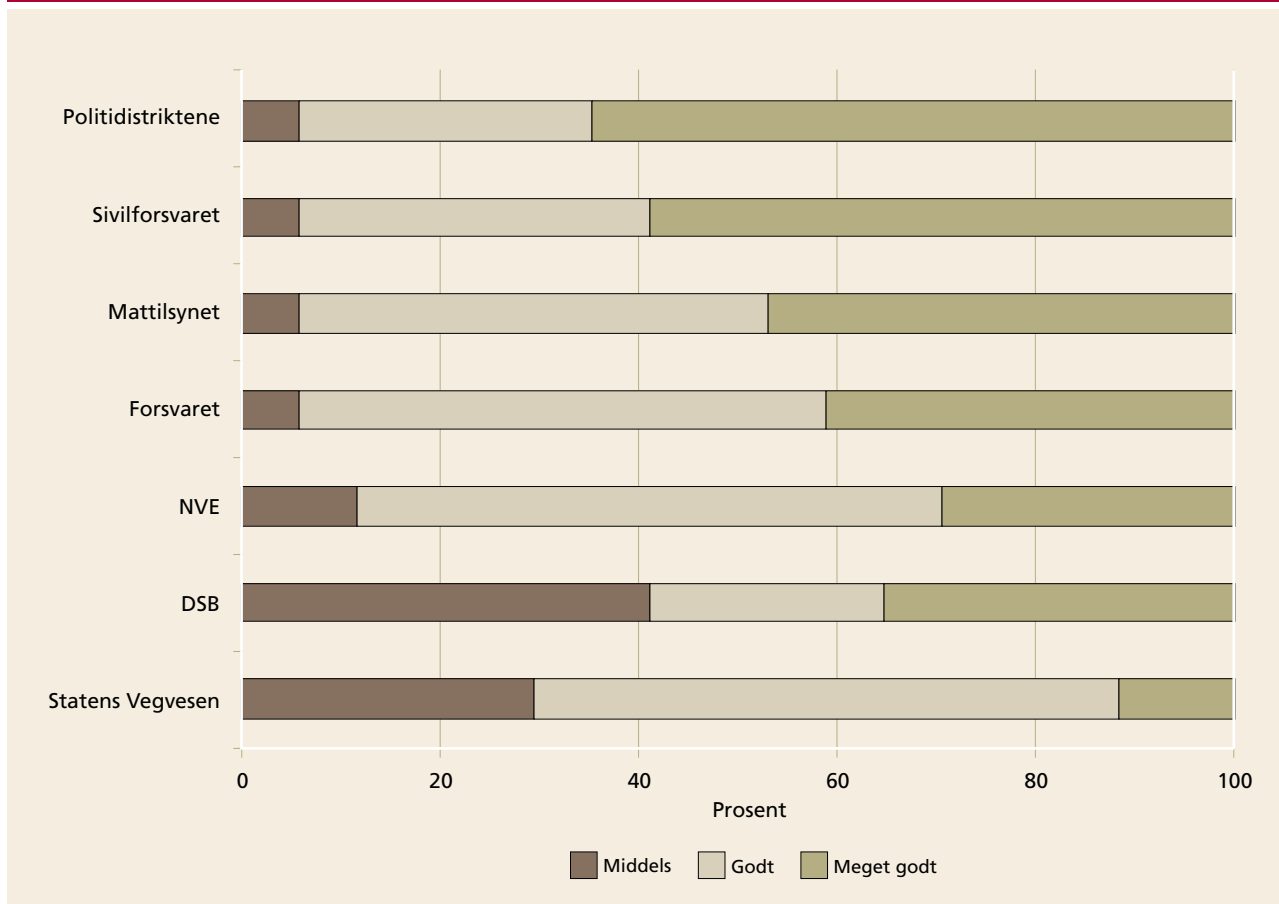
Fylkesberedskapssjefene ble spurt om den regionale samordningen er tilstrekkelig på konkrete beredskapsområder.<sup>139</sup> Figur 8 viser at drikke-

137) N = 35 (ledelsen i embetet og beredskapsenheten).

138) Ass. fylkesmann i Sør-Trøndelag.

139) Jf. sentrale risikoområder i St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid*.

Figur 7 I hvilken grad fylkesberedskapssjefene vurderer samarbeidet med viktige instanser for å ha fungert i øvelser/krisehendelser - middels godt, godt eller meget godt. N = 17



Kilde: spørreundersøkelse fylkesmannsembetene 2006

vannssikkerhet og transport er risikoområder hvor samordningen ikke er tilstrekkelig. Samordningen i forhold til brann- og redningsberedskap, mattrygghet og informasjonssikkerhet-/beredskap er noe bedre, fordi noen flere beredskapssjefer vurderer samordningen for å være tilstrekkelig i stor grad. Den regionale samordningen innen kraftforsyning, smittevern og atomberedskap vurderes å være best av de aktuelle risikoområdene.

Som det framkommer i figur 8, er samordningen knyttet til drikkevannssikkerhet relativt svak, og den blir kommentert av fylkesberedskapssjefen i Hordaland. Dette embetet opplevde den største hendelsen knyttet til drikkevann i nyere tid, det såkalte Giardia-utbruddet i Bergen:

”Drikkevannssikkerheit er eit område med (moglegheit for) forbetringar, og der det har vore uklarleik om ansvar. No har det kome føringar som set Mattilsynet i ei større rolle. Giardia-utbrotet i Bergen har vist dette, [...]” (Fylkesberedskapssjefen, Hordaland)

DSB vurderer drikkevannssikkerhet som et bekymringsområde, og peker blant annet på manglende samordning mellom ulike etaters mediautspill i forbindelse med Giardia-utbruddet i Bergen. Det er utfordringer i samarbeidet mellom de ulike tilsynsaktørene på regionalt nivå når det gjelder drikkevannssikkerhet, og DSB understreker viktigheten av en koordinert tilnærming med Mattilsynet.<sup>140</sup> Øvelser og krisehendelser vil kunne avdekke mangelfulle beredskapsplaner eller lite koordinerte beredskapsplaner mellom statsetatene, for eksempel innen drikkevannsberedskapen. I Oslo og Akershus har Mattilsynet i stor grad manglet nødvendige beredskapsplaner under øvelser eller krisehendelser, mens de i noen grad har manglet nødvendige beredskapsplaner i Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Rogaland.<sup>141</sup>

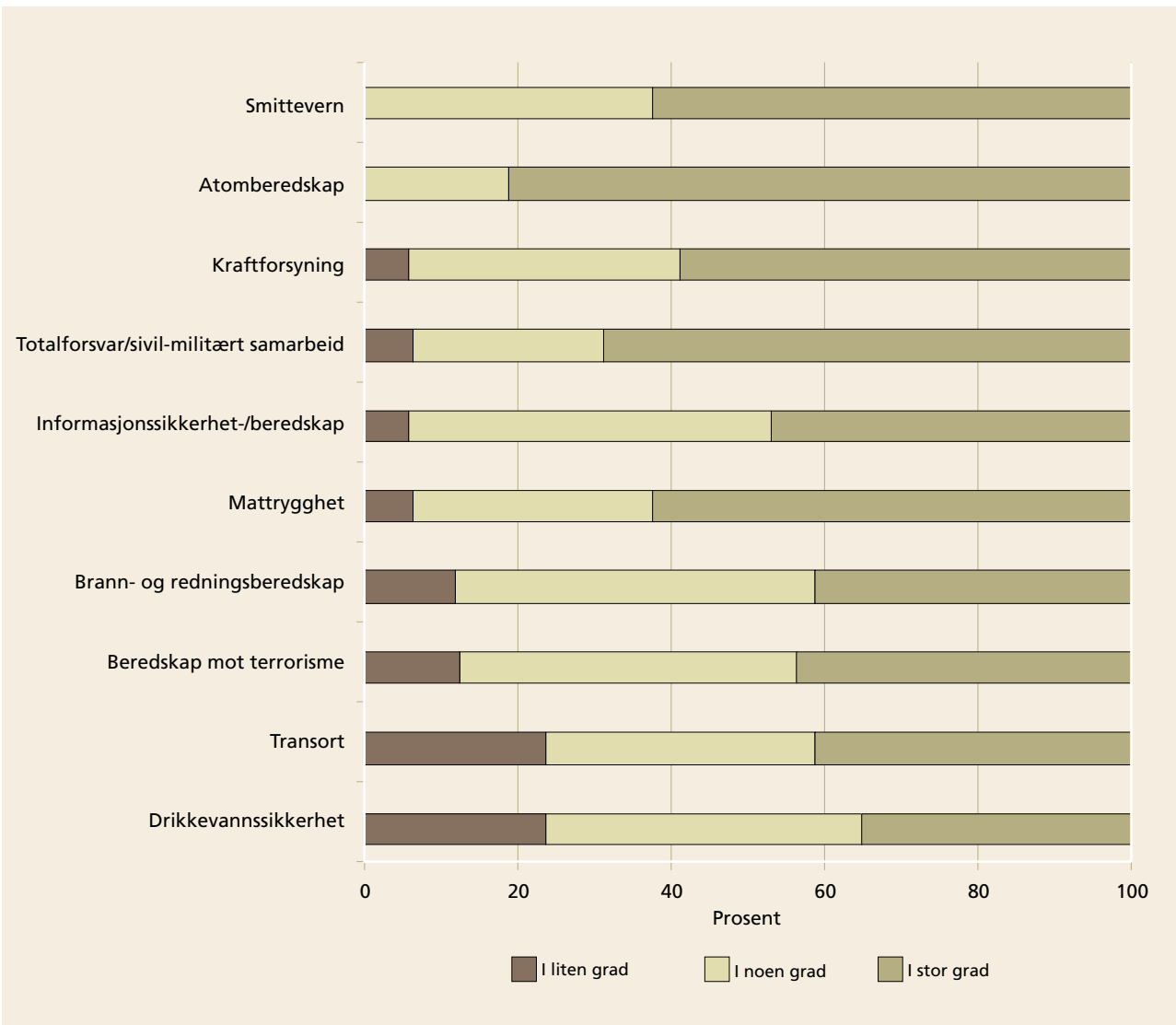
#### I hvilken grad har fylkesmannsembetene utarbeidet fylkes-ROS-analyser?

DSB krever at fylkesmannen skal ha oversikt

140) Intervju med DSB, 6. januar 2006, jf. *Rapport om sårbarhet i vannforsyningen* (DSB).

141) Spørreskjema fylkesmannsembetene 2006.

**Figur 8 I hvilken grad fylkesberedskapssjefene vurderer den regionale samordningen som tilstrekkelig på viktige risikoområder – i liten grad, i noen grad, i stor grad. N = 17**



Kilde: spørreundersøkelse fylkesmannsembetene 2006

over sårbarhet og risiko i fylket, og har bedt om at fylkesmennene gjør systematisk analyse av risiko og sårbarhet i fylket. En fylkes-ROS-analyse anses av DSB for å være et viktig redskap for regional samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket.<sup>142</sup>

Sju fylker har gjort en fylkes-ROS-analyse, mens sju andre fylker for tiden arbeider med å utvikle en slik analyse. Fire embeter har ikke laget noen fylkes-ROS-analyse, og har heller ikke igangsatt arbeidet.<sup>143</sup> Tilleggsbevilgningen fra DSB gjorde det mulig for enkelte fylker å sette i gang arbeidet med fylkes-ROS i 2005. Enkelte embeter rapporterer at de legger fylkes-ROS-analysen til grunn for arbeidet mot kom-

munene, og de følger opp gjennom arbeidet med krise- og beredskapsplanlegging.<sup>144</sup> 6 av 18 embeter har laget en egen oppfølgingsplan i forhold til fylkes-ROS. Flere av embetene rapporterer også at fylkes-ROS-analysen ligger til grunn for valg av øvelsesscenario.

Det har vært en del usikkerhet i fylkesmannsembetene i forhold til formen på og hensikten med en fylkes-ROS-analyse. Det etterlyses bedre veiledning og føringer for hvordan analysen bør utformes, og i hvor stor grad embetene skal prioritere ressurser til arbeidet.<sup>145</sup> Det er usikkerhet omkring hva konsekvensen av å ha avdekket risikoområder i en ROS-analyse bør være, og i hvilken grad andre regionale etater plikter å

142) Intervju med DSB, 6. januar 2006.

143) Spørreundersøkelsen fylkesmannsembetene 2006.

144) Årsrapporter 2005.

145) Intervju med fylkesberedskapssjef, Nordland, 28. februar 2006, og Sogn og Fjordane, 2. februar 2006.

iverksette forbyggende tiltak. Embetene etterlyser klarhet fra DSB i hvilken rolle ROS-analysene skal ha, og om fylkesmennene skal prioritere det når andre etater har få ressurser og liten vilje til å følge opp.

DSB har merket seg at enkelte embeter ikke har gjort noe når det gjelder å lage en fylkes-ROS-analyse. De har gitt embetene stor frihet i hvordan fylkes-ROS-analysene skal utvikles, og har gitt få føringer for ressursinnsatsen. De vurderer selve prosessen der ulike etater deltar i utviklingen av en fylkes-ROS-analyse, som nyttig i seg selv. DSB viser også til at fylkes-ROS-analysene varierer i omfang og kvalitet, og at det varierer hvor mye innsats og ressurser fylkesmennene har nedlagt. DSB ser at ROS-analysene i varierende grad blir fulgt opp av fylkesmannen, slik at identifiserte risikoområder blir gjenstand for tiltak i kommuner og andre statsetater. Hordalands ROS-analyse har god kvalitet sammenliknet med andre fylker, og dette embetet har lagt ned store ressurser i fylkes-ROS-analysen sammenliknet med en del andre embeter.<sup>146</sup> Fylkesberedskapssjefen i Hordaland bemerker imidlertid at oppfølgingen kunne vært bedre, noe også andre embeter har påpekt viktigheten av:

”Me har imidlertid ikkje gjennomført ei oppfølging av resultatane i analysen – t.d. kva ulike etatar m.m. har gjort i forhold til dei tiltak det vart peika på. Dette er ei oppgåve for oss – og den er viktig – men me manglar personellressursar til å få gjort det.”  
(Fylkesberedskapssjef, Hordaland).

DSB tar selvkritikk for hvordan de har fulgt opp fylkesmannsembetene, og får kritikk av embetene for ikke å ha svart på henvendelser og for uklare ansvarsforhold internt i direktoratet. På den annen side sier DSB at embetenes interesse og oppmerksomhet omkring samfunnsikkerhet og beredskap er varierende, og de viser til at regional samordning av beredskap i varierende grad blir prioritert av embetsledelsen hos fylkesmennene. I 2005 rapporterer totalt fire embeter i årsrapportene at de ikke har hatt øvelser eller på annen måte samlet kriseledelsen/krisestaben, og Aust-Agder har ikke hatt øvelser for sin egen kriseledelse/kriseorganisasjon de siste to årene<sup>147</sup>

146) Intervju med DSB, 6. januar 2006.

147) *Samfunnsikkerhet og beredskap på regionalt nivå. Sammenstilling og vurdering av fylkesmennenes årsrapportering for 2005*. DSB, s. 14; spørreskjema til fylkesmannsembetene.

De andre embetene har hatt én til fire øvelser i løpet av de siste to årene.

### **I hvilken grad er fylkesmennene en pådriver overfor kommunene?**

Fylkesmannen skal støtte, veilede og føre tilsyn med kommunenes arbeid med ROS-analyser, kriseplanlegging, samt deres ivaretagelse av samfunnsikkerhet og beredskap i de ordinære plan- og styringssystemene.<sup>148</sup>

Det viser seg å være usikkerhet omkring hva slags tilsyn fylkesmennene skal ha på beredskapsområdet, og det er uklart i hvilken grad embetene skal ha systemtilsyn knyttet til beredskap i kommunene. Enkelte embeter hevder DSB er lite bevisst i forhold til metodikk. Noen ganger omtaler DSB tilsynet som dialogtilsyn, andre ganger som systemtilsyn. Flere fylkesberedskapssjefer sier at systemtilsyn og innsigelser er lite egnet når rutiner og systemer i kommunene mangler. Beredskapstilsynet handler i stor grad om å veilede og motivere, og flere embeter erkjenner at de ikke har vært effektive nok i dialogen med kommunene.<sup>149</sup> Fylkesberedskapssjefen i Østfold ser at det er uenighet om metodikk internt i direktoratet. Lovhjemler og systemtilsyn hører sammen, og slik er det ikke på beredskapsområdet. Unntaket er helsemessig og sosial beredskap som fylkeslegen har tilsyn med, og som også har sanksjonsmyndighet. På den måten kan fylkeslegen pålegge kommunene å gjennomføre tiltak. Variasjon i lovgrunnlag gjør det vanskelig å ha en enhetlig metodikk for alt tilsyn som er lagt til embetet.<sup>150</sup>

DSB ser at embetene kan ha gjort tilstrekkelig antall tilsyn, men at de ikke har fulgt de anbefalte retningslinjene for hvordan dette bør gjennomføres. Kommuner kan da føle seg ulikt møtt og behandlet av fylkesmannen. Ifølge DSB har embetene gjerne gjort tilsynet kvantitativt sett, men kvalitativt har DSB en del merknader, for eksempel i forhold til tilsynsmetodikk.<sup>151</sup> Også embetene sier at innholdet i tilsynene varierer i

148) St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, s. 69; Innst. S. nr. 49 (2004–2005) *Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, s. 24; embetsoppdrag 2005 (resultatområde 53–55).

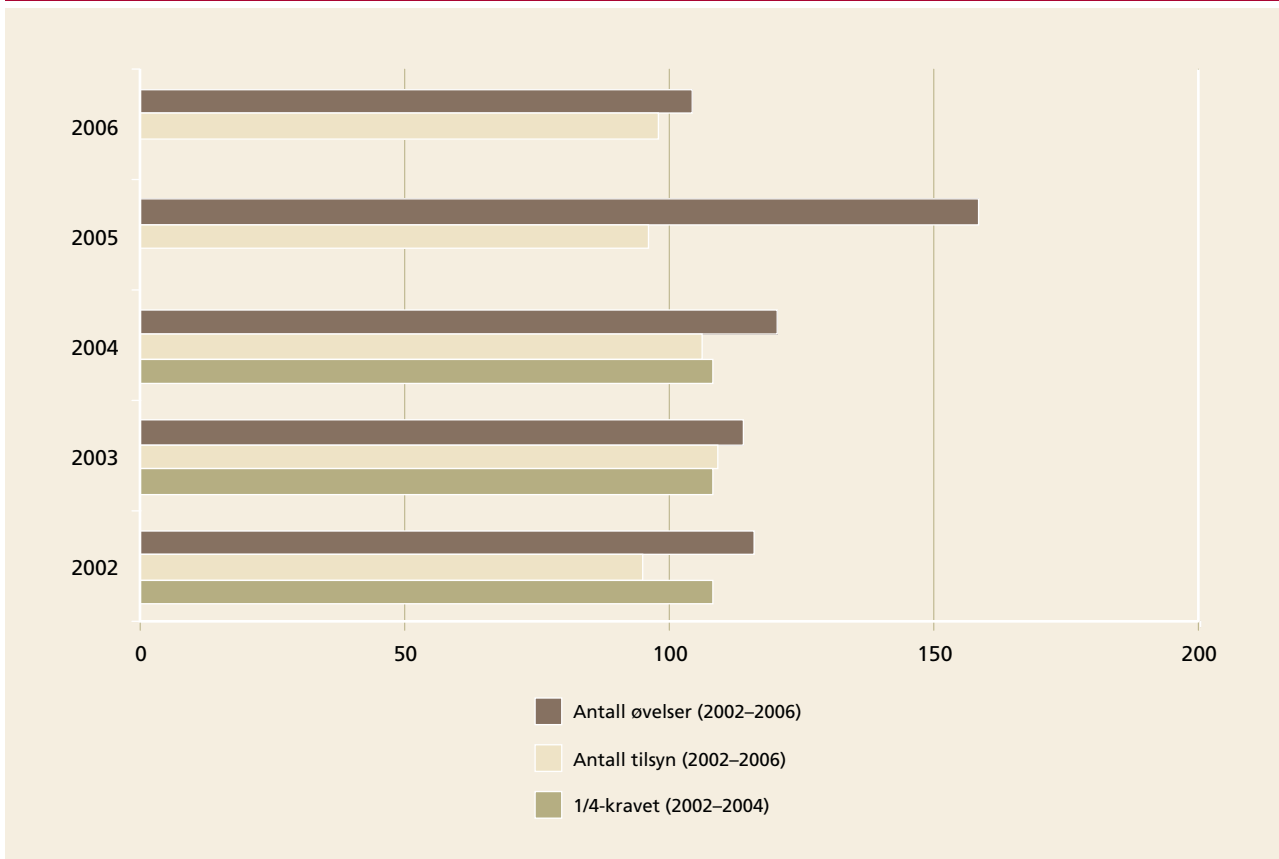
149) Intervju med fylkesberedskapssjef, Nordland, 28. februar 2006, og Sogn og Fjordane, 2. februar 2006.

150) Intervju med fylkesberedskapssjef, Østfold, 30. mai 2006, og Sogn og Fjordane, 2. februar 2006.

151) Intervju med DSB, 6. januar 2006.



Figur 9 Antall kommuner embetene har gjennomført tilsyn og øvelser i. 2002–2006



Kilde: DSB

omfang mellom embetene, og at kvaliteten varierer fra embete til embete.<sup>152</sup>

DSB er kritisk til at enkelte embeter bruker samøvinger der flere kommuner øves i én og samme øvelse.<sup>153</sup> I 2004 og 2005 økte antall krisehåndteringsøvelser i Oppland som følge av et forsøk der kommunene planla og gjennomførte øvelser for hverandre.<sup>154</sup> Også i Nordland blir samøvinger brukt.

Stort sett har fylkesmennene fram til 2004 overholdt kravet om øvelser og tilsyn i en firedel av kommunene. I sin evaluering<sup>155</sup> av fylkesmennene i 2003 og 2004, kommenterte DSB at enkelte embeter ikke har oppfylt kravet om tilsyn og øvelser i en firedel av kommunene. Fra 2002 er det utført gjennomgående flere øvelser enn tilsyn av fylkesmennene. En del av den store økningen i 2005 må tilskrives Hordaland, som dette året gjennomførte øvelser i alle fylkets 33 kommuner, mot bare to øvelser i årene 2003 og 2004.

Men Hordaland gjennomførte øvelser med fylkets 33 kommuner også i 2002. I perioden 2002–2005 har antall tilsyn vært en firedel av kommunene eller færre, mens antall øvelser har vært en firedel eller flere. I en situasjon med knappe ressurser legger embetene vekt på å få gjennomført øvelsene, mens det blir utført noe færre tilsyn. Øvelsesomfanget var likevel noe lavere i 2006 enn foregående år.

Når det gjelder hvilke risikoområder embetene har prioritert i sitt tilsyn med kommunene, kommer beredskap for vann- og avløpssektoren og skole- og barnehagesektoren dårlig ut. Vann- og avløpssektoren er viktig i forbindelse med drikkevannssikkerheten. Embetene har i stor grad prioritert helsemessig og sosial beredskap og smittevern. De to siste tilsynsområdene har Helsetilsynet i fylket et særskilt ansvar for, og planene er lovpålagt for kommunene etter lov om helsemessig og sosial beredskap. Det ser også ut til å være mer krevende for fylkesmannen å være en pådriver for planer som ikke er lovpålagt for kommunene:

”Planer som er hjemlet i lov blir mer vektlagt enn andre.” (Fylkesberedskapssjef, Sør-Trøndelag.)

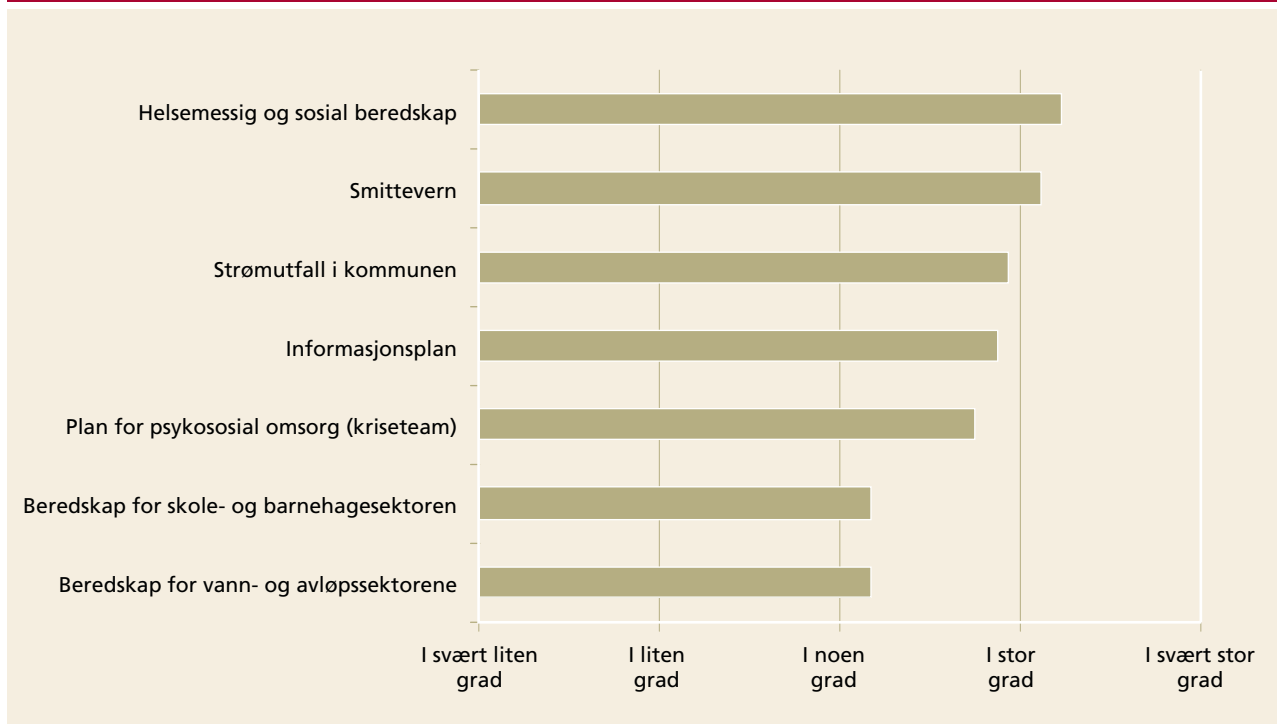
152) Spørreundersøkelse fylkesmannsembetene 2006.

153) Intervjuer med DSB, 6. januar 2006.

154) Fylkesberedskapssjefen, Oppland.

155) Evaluering i regi av FAD.

**Figur 10** I hvilken grad fylkesberedskapssjefene oppgir å ha vært en pådriver for kommunale beredkapsplaner siste to år. N = 17

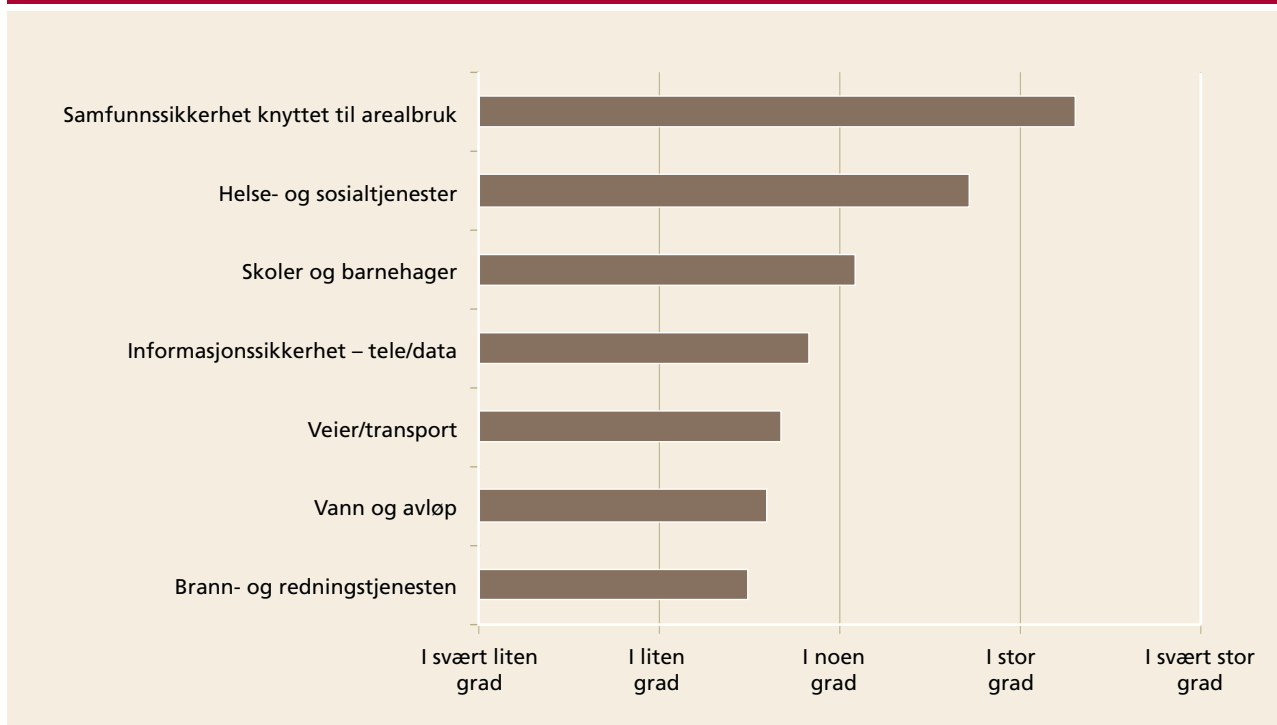


Kilde: spørreskjema fylkesmannsembetene 2006

”Me har fokus på dette området (ROS) på tilsyn, og motiverar for det der, men det kunne (ha) vore ei enda meir aktiv oppfølging. Samtidig er fleire av desse områda ikkje lov-pålagt.” (Fylkesberedskapssjef, Hordaland)

Fylkesberedskapssjefene sier at de i stor grad har vært en pådriver for samfunnssikkerhet og beredskap i forhold til arealbruk, noe som også DSB har gitt signaler om etter flere alvorlige rasulykker i Norge.<sup>156</sup> Fylkeslegene i embetene har

**Figur 11** I hvilken grad fylkesberedskapssjefene oppgir å ha vært en pådriver overfor kommunenes arbeid med ROS-analyser i forhold til særskilte risikoområder. N = 17



Kilde: spørreundersøkelse fylkesmannsembetene 2006

156) Intervju med DSB, 6. januar 2006.

et særskilt ansvar for helsemessig- og sosial beredskap, og fylkemannsembetene har vektlagt det overfor kommunene i sitt arbeid med ROS-analyser. Fylkesberedskapssjefene sier at de i noen grad har vært en pådriver når det gjelder skoler- og barnehager og informasjonssikkerhet. Ifølge fylkesberedskapssjefene har embetene i mindre grad vært en pådriver for at veier/transport, vann og avløp og brann- og redningstjenesten tas med i de kommunale ROS-analysene.

DSB har årlig i perioden 2003–2006 kartlagt beredskapsnivået i kommunene gjennom en egen spørreundersøkelse. DSBs kommuneundersøkelse viser stabile tall for kommunenes gjennomføring av ROS-analyser, der 64 prosent av kommunene hadde ROS-analyser i løpet av de siste fire årene i 2006. Andelen kommuner uten oppdatert ROS-analyse er størst i Finnmark, med 69 prosent. Kommuneundersøkelsen viser at andelen kommuner som har hatt ROS-analyse på vann og avløp i løpet av de siste fire årene har gått ned fra 80 prosent i 2003 til 67 prosent i 2006. Kun 34 prosent av kommunene har dekt alle de tre hovedområdene innenfor teknisk sektor, dvs. både vann og avløp, brann- og redningstjenesten og veier/transportnett, noe som er en nedgang i forhold til tidligere år (41 prosent i 2003). 1 av 10 kommuner har behandlet alle de sentrale risikoområdene utpekt av DSB. Som figur 11 viser, har fylkesberedskapssjefene i mindre grad vært en pådriver for å få med flere av disse risikoområdene i de kommunale ROS-analysene, for eksempel vann og avløp, veier og transport.

Enkelte embeter beskriver også sin egen oppfølging av ROS-arbeidet i kommunene som mangelfull:

”På dette området (pådrivar for kommunale ROS-analyser) har vårt embete gjort ein lite tilfredsstillande jobb siste to år. Det er dokumentert både av overordna direktorat og eignevaluering. Men vi har lagt ein plan for kvalitetsheving.” (Fylkesberedskapssjefen, Møre og Romsdal.)

”Me brukar tilsyn til å motivera for denne type aktivitetar, men det burde vore ei meir konkret og rutinemessig oppfølging på dette.” (Fylkesberedskapssjefen, Hordaland).

Samtidig sier DSB at dekningen av helse- og sosialtjenester i de kommunale ROS-analysene har økt fra 63 prosent i 2003 til 70 prosent i

2006 (74 prosent i 2004 og 2005). Helsemessig og sosial beredskap er lovregulert for kommunene, og fylkeslegen som ble innlemmet i fylkemannsmbetet i 2003, har et særskilt ansvar for tilsyn med helsemessig og sosial beredskap i kommunene.<sup>157</sup>

### **Hvordan prioriterer embetene samfunnssikkerhet og beredskap?**

Av 16 fylkesberedskapssjefer sier 10 at det er for lite samsvar mellom oppgaver og ressurser, 5 at det er altfor lite samsvar, mens 1 sier at det er stort sett samsvar. 1 fylkesberedskapssjef sier dette i liten grad går utover måloppnåelsen, 6 at det i noen grad går utover måloppnåelsen, 7 i stor grad, og 1 at dette i svært stor grad går utover måloppnåelsen.

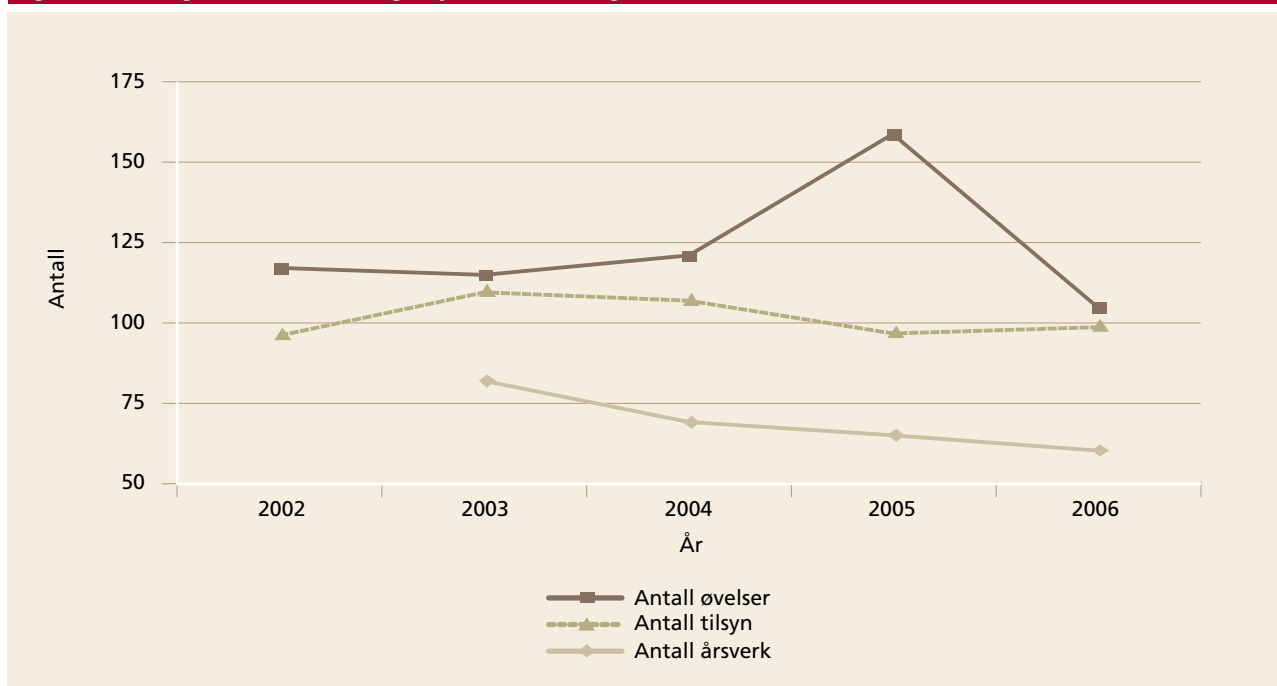
Figur 12 på neste side viser utviklingen i antall årsverk brukt i beredskapsenhetene sammen med antall utførte øvelser og tilsyn. Oppgaveporteføljen under samfunnssikkerhet og beredskap er bred og omfattende, og tilsyn og øvelser er kun to viktige oppgaver i embetsoppdraget. Figur 12 viser som beskrevet over, at i en fireårsperiode har antall tilsyn holdt seg omtrent på samme nivå, mens antall øvelser økte fram til 2006.<sup>158</sup> Til sammenlikning viser utviklingen i antall årsverk for beredskapsenhetene en klar nedgang, selv om syv av disse skyldtes omleggingen av Sivilforsvaret.

Figur 12 viser at fylkesmennene klarer å opprettholde det kvantitative aktivitetsnivået som følger av DSBs krav og forventninger, til tross for redusert bemanning. Fylkesberedskapssjefene i embetene uttrykker imidlertid bekymring for utviklingen i kvaliteten i arbeidet som utføres innen samfunnssikkerhet og beredskap i embetene. Det er kun de høyest prioriterte oppgavene som blir løst, og kvaliteten på det som blir gjort, har blitt mindre. Mange embeter sier at oppgaver i embetsoppdraget blir kvalitetsmessig dårligere utført, eller ikke utført i det hele tatt. Samtidig blir de mindre synlige oppgavene nedprioritert. Det er kvaliteten i tilsyn og øvelser embetene utfører, som reduseres, ikke antall tilsyn og øvelser. Fylkesberedskapssjefen i Møre og Romsdal sier de gjennomfører passive tilsyn, har liten kapasitet til å være en konstruktiv medspiller i oppfølgingsfasen og er lite offensive i pådri-

157) Jf. forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap, 21. juli 2001.

158) Hordaland har gjennomført øvelser med alle sine 33 kommuner i både 2002 og 2005.

Figur 12 Utviklingen i antall øvelser og tilsyn (2002–2006) og antall årsverk (2003–2006)



Kilde: DSB/fylkesmannsembetene

verrollen. Fylkesberedskapssjefen i Troms peker på at det mangler felles standarder for øvelser, og at variasjonen mellom embetene kan være stor. I Hordaland beskrives dette på følgende måte:

”Me når gjerne fleire mål enn ein skulle tru med dei ressursar ein har, men kvaliteten på produkta måla etter mitt syn ikkje gode no – og spriket er i ferd med å bli større. Eg meiner heller ikkje at talet på oppgåver og mål må ned, for skal fyrst fylkesmannsambetet ha oppgåver innan samfunnstryggleik og beredskap – så må me ha ein viktig, sentral og koordinerande rolle i fylket. Det er noko både kommunar og statsetatar påpeikar. Eit problem er at ressursane (personell) har gått kraftig ned, medan oppgåvene er oppretthaldt, men samtidig blir dei stilt større krav til.”

Mangler i beredskapsarbeidet kan ifølge DSB både skyldes mangel på riktig kompetanse, og være et spørsmål om tilstrekkelig bemanning. DSB har registrert at embetene bruker mindre ressurser på samfunnssikkerhet og beredskap enn tidligere. Bevilgningene til fylkesmannsembetene har totalt sett gått ned, og kuttene har stort sett skjedd der hvor oppgavene ikke er lovpålagt. Ifølge DSB er det varierende bevissthet omkring samfunnssikkerhet og beredskap i embetene, men mye har med prioritering innen embetet å gjøre.<sup>159</sup> Fylkesmannen i Finnmark kan illustrere

159) Intervju med DSB, 6. januar 2006.

hvordan bevissthet og prioriteringer av embetsledelsen er viktig for at fylkesberedskapssjefen skal utføre et kvalitativt godt arbeid overfor kommuner og andre statlige etater:

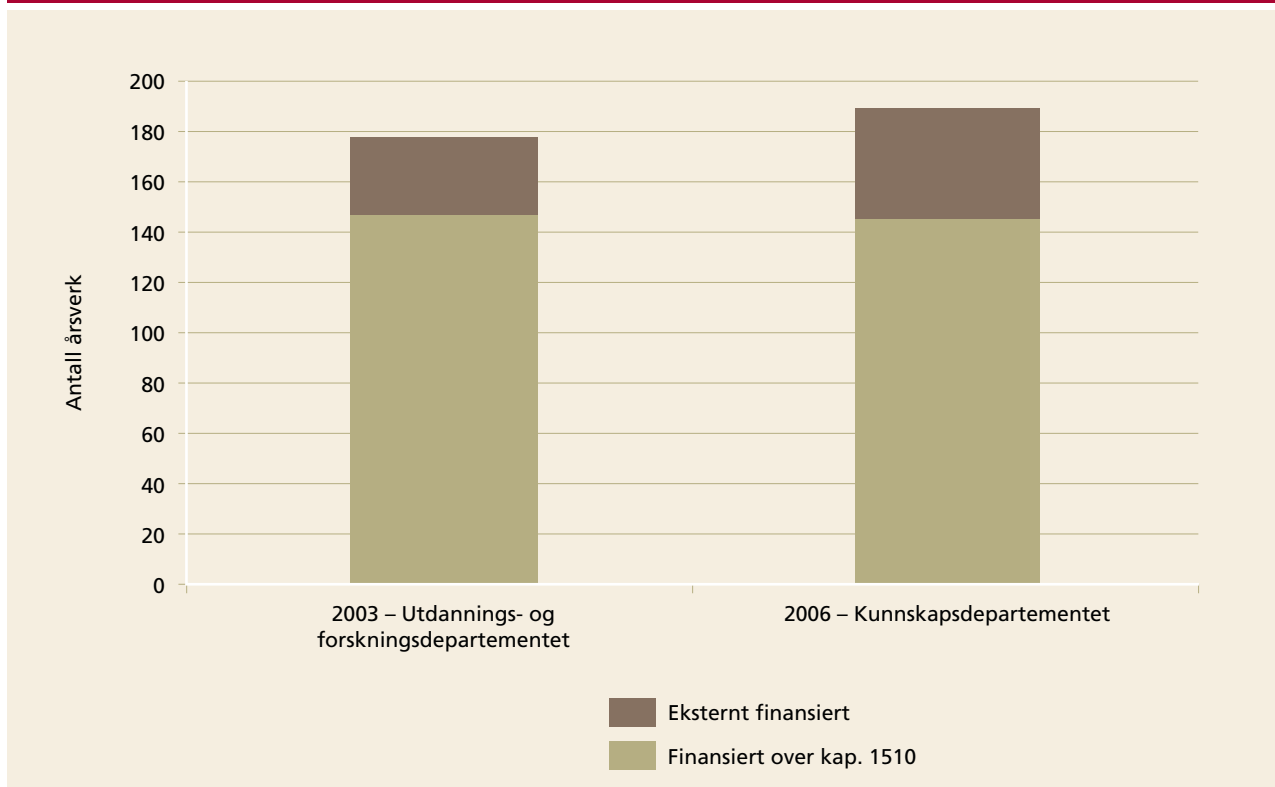
”Jeg har sett en svært positiv trend fra embetsledelsen de siste tre årene, og føler at ledelsen nå har forståelse for hvilke forventninger sentrale myndigheter har gitt i sine oppdrag og hva de forventer av resultater. Denne positive trend er synliggjort i større oppmerksomhet mot beredskapsarbeidet, økte bevilgninger til å utføre oppdragene og i en viss grad økte personellressurser. Fylkesmannen har i dialog med DSB denne høsten fått forståelse for at en fylkes-ROS også er nødvendig i Finnmark, og har stilt til disposisjon halvparten av prosjektmidlene til en prosjektleder for dette oppdraget. Dette oppfatter jeg som svært positivt og ser fram til et betydelig bedre beredskapsprodukt neste år, da vi nå har 4,3 stillingshjemler.”  
(Fylkesberedskapssjef, Finnmark).

## 4.5 Kunnskapsdepartementet

### 4.5.1 Oppgaver innen utdanningsområdet i fylkesmannsembetene

Fylkesmannen skal utøve tilsyn, ha lovlighetskontroll, behandle klagesaker og forvalte diverse tilskuddsordninger på utdanningsområdet. I tillegg skal fylkesmannen følge opp regionalt

Figur 13 Antall årsverk finansiert over kap. 1510 og kap. 203 (2003) på utdanningsområdet. 2003–2006



Kilde: FAD/fylkesmannsembetene

arbeid med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, bidra til kvalitetsutviklingsarbeid og til kompetanseheving av lærere, skoleledere og andre. Fylkesmannen skal videre stimulere til tverretattlig og tverrfaglig samarbeid som omfatter barn, oppvekst og opplæring, og etterspørre i hvilken grad slikt samarbeid skjer på lokalt nivå. Fylkesmannen har også ansvar for å gi informasjon og veiledning til lokale skoleeiere og allmennhet om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken og lov- og regelverk.

#### 4.5.2 Antall årsverk på utdanningsområdet

Figur 13 viser antall årsverk på utdanningsområdet i perioden 2003–2006. Selv om barnehageområdet i 2006 ble lagt under Kunnskapsdepartementet, har antall årsverk finansiert over kapittel 1510 vært stabil. I samme periode har det vært en liten økning i de eksternt finansierte årsverkene på området.

#### 4.5.3 Klagesaker på utdanningsområdet

Tabell 16 viser antall klagesaker på standpunkt-karakterer, spesialundervisning og skoleskyss. Det er de fleste klagesakene for fylkesmannsembetene på utdanningsområdet.

Selv om ikke alle fylkesmannsembetene har oppgitt saksmengden for alle klagesakene for 2003

og 2004, er antall klagesaker innen utdanning høyere i disse to årene enn i 2006. Fra 2003 til 2006 har antall klagesaker gått ned med minst 366 saker. Nedgangen har vært størst i Hedmark og Møre og Romsdal, der tallene inkluderer alle saker innen de tre klagesakstypene. Oslo og Akershus har hatt den største økningen i antall saker fra 2003 til 2006.

#### 4.5.4 Tilsyn på utdanningsområdet

Fylkesmannen skal ha tilsyn med at kommuner, fylkeskommuner og andre som driver opplæring med bakgrunn i opplæringsloven og friskoleloven, følger gjeldende lover og forskrifter. Det blir ikke gitt noen krav til antall tilsyn som skal gjennomføres.

I Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen<sup>160</sup> kommer det fram at det i 2004 i begrenset grad ble ført tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven. Flere embeter ga uttrykk for at de ikke gjennomfører tilsyn i tilstrekkelig omfang, og begrunner det med ressursituasjonen. Embetene viser blant annet til at de må prioritere oppgaver som klager, eksamensforvaltning og organisering av pålagte kurs, og at det tar så mye tid at det blir vanskelig å prioritere tilsyn.

<sup>160</sup> Dokument nr. 3:10 (2005-2006) Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen.

**Tabell 16 Antall klagesaker innen utdanning (standpunktkarakterer, spesialundervisning og skoleskysst) behandlet av fylkesmannsembetene 2003–2006**

	2003	2005	2006	Endring 2003–2006 (antall)
Østfold	64	89	88	24
Oslo og Akershus	444	445	495	51
Hedmark	238	109	103	-135
Oppland	80	81	67	-13
Buskerud	(109)	132	136	27
Vestfold	132	62	103	-29
Telemark	78	60	57	-21
Aust-Agder	(3)	20	27	24
Vest-Agder	(45)	28	56	11
Rogaland	253	175	156	-97
Hordaland	353	287	265	-88
Sogn og Fjordane	122	105	72	-50
Møre og Romsdal	258	141	153	-105
Sør-Trøndelag	147	184	167	20
Nord-Trøndelag	(30)	69	74	44
Nordland	146	138	176	30
Troms	132	79	91	-41
Finnmark	(55)	36	37	-18
<b>Totalt</b>	<b>(2689)</b>	<b>2240</b>	<b>2323</b>	<b>-366</b>

Kilde: fylkesmannsembetene (tall i parentes betyr at antall saker for ett eller to saksområder mangler)

**Tabell 17 Metode for tilsyn og omfang av tilsyn på utdanningsområdet i 2005**

Embete	Metode	Omfang
Østfold	<i>Ikke omtalt</i>	<i>Gjennomsnittlig</i>
Oslo og Akershus	<i>Kun omtalt skriftlig tilsyn</i>	<i>Omfanget virker lite</i>
Hedmark	<i>Ikke omtalt</i>	<i>Gjennomsnittlig</i>
Oppland	<i>Kun skriftlig og spørreskjemabasert tilsyn omtalt</i>	<i>Synes å ha vært liten tilsynsvirksomhet</i>
Buskerud	<i>Ulike metoder, men kun skriftlig omtalt spesielt</i>	<i>Relativt omfattende. Variert tilsyn mht. tema</i>
Vestfold	<i>Kun skriftlig tilsyn omtalt</i>	<i>Omfattende mht. friskoler. Lite på kommunenivå. Tilsyn på en videregående skole.</i>
Telemark	<i>To etter systemmetoden, ellers dialogtilsyn.</i>	<i>Forholdsvis omfattende mht. friskoler. Dialogbaserte tilsyn i ni kommuner.</i>
Aust-Agder	<i>Systemrevisjon og dialogbaserte møter</i>	<i>Anses å ha bra omfang.</i>
Vest-Agder	<i>Skriftlig tilsyn og kommunemøter med synsformål</i>	<i>Stort omfang skriftlige tilsyn med kommuner. til Gjennomsnittlig mht. friskoler.</i>
Rogaland	<i>Ikke omtalt</i>	<i>Gjennomsnittlig. Forholdsvis lite med kommunene. Forholdsvis omfattende med friskoler.</i>
Hordaland	<i>Hovedregel er systemrevisjon. Også tilsyn gjennom samtaler ut fra enkeltsaker.</i>	<i>Lite omfang mht. antall skoleeiere.</i>
Sogn og Fjordane	<i>I kommunale tilsyn er det brukt elementer fra systemrevisjon og dialogbasert tilsyn. Ellers "postale tilsyn".</i>	<i>Ser ikke ut til å ha vært omfattende tilsynsvirksomhet i fylket.</i>
Møre og Romsdal	<i>Ikke omtalt</i>	<i>Gjennomsnittlig</i>
Sør-Trøndelag	<i>Kun dialogmøter omtalt</i>	<i>Relativt stort</i>
Nord-Trøndelag	<i>Ikke omtalt</i>	<i>Gjennomsnittlig</i>
Nordland	<i>Dialogbaserte tilsyn</i>	<i>Forholdsvis liten tilsynsvirksomhet.</i>
Troms	<i>"Papirtilsyn" med friskolene. Kommunetilsyn ikke omtalt.</i>	<i>Svært liten tilsynsvirksomhet.</i>
Finnmark	<i>Ikke omtalt</i>	<i>Gjennomsnittlig</i>

Kilde: Utdanningsdirektoratet

**Tabell 18 Metode for tilsyn og omfang av tilsyn på utdanningsområdet i 2006**

Embete	Metode	Omfang
Østfold	Har brukt en del tid bl.a. på metodeutvikling. Opplyser ikke om metode utover systemrevisjon.	Totalt sett tilfredsstillende. 11 av 18 kommuner, 2 av 15 friskoler, relativt bredt spekter av temaer. Ressursbruk ikke opplyst.
Oslo og Akershus	Veldig mye skriftlighetstilsyn, samt noe intervju/dialog.	Omfanget på § 8-2 og 9a-3 er tilfredsstillende, men totalt omfang (21 ukeverk) synes lite sammenliknet med antall tilgjengelige årsverk (19).
Hedmark	Variert. Mye dialogbasert tilsyn, men også systemrevisjon og områdetilsyn/dokumenttilsyn.	Tilfredsstillende omfang generelt, men bare 2 av 9 friskoler. 29 ukeverk, (16,6 % av avdelingens ramme for ukeverk).
Oppland	Ikke opplyst.	3 av 26 kommuner, 1 av 6 friskoler. Omfanget synes alt for beskjedent ut fra føringene. Ressursbruk ikke opplyst.
Buskerud	Ikke opplyst.	11 tilsyn, men det ser ut til at nasjonalt tilsyn er inkludert. Rapporten er ufullstendig, og omfanget virker noe beskjedent. Ressursbruk ikke opplyst.
Vestfold	Ikke opplyst.	Fylkeskommunen pluss én kommune. 11 av 16 friskoler. Total aktivitet synes noe beskjeden. 24 ukeverk.
Telemark	Systemrevisjon, skriftlig og dialogbasert tilsyn.	Langt over gjennomsnittet, 3 av 5-6 årsverk er brukt til tilsyn. Tilsyn med samtlige 18 kommuner, fylkeskommunen og 5 av 7 friskoler.
Aust-Agder	Dialogbasert tilsyn.	5 av 15 kommuner, noe som er tilfredsstillende. Lite tilsyn med friskoler. 11 ukeverk, noe som er beskjedent.
Vest-Agder	To skriftlige tilsyn, ellers ikke oppgitt.	Ser ut til å være tilfredsstillende. Relativt omfattende skriftlig tilsyn. Alle 16 friskoler i fylket. Ressursbruk ikke opplyst.
Rogaland	Ett risikobasert tilsyn, ellers ikke oppgitt metode.	Tilfredsstillende for friskolene, 8 av 26. Ellers beskjedent omfang, bare 2 av 27 kommuner. 16 ukeverk.
Hordaland	Delvis systemrevisjon, men også dokumenttilsyn, inspeksjon og samtaler.	Omfanget synes tilfredsstillende totalt. 7 av 36 friskoler er noe lavt. Ressursbruk er ikke opplyst.
Sogn og Fjordane	Systemrevisjon og dokumentbasert tilsyn.	Omfanget er så lavt at direktoratet mener at dette er avvik. Tilsyn ført med fylkeskommunen, 1 av 26 kommuner og ingen friskoler. 6 ukeverk.
Møre og Romsdal	Ser ut til å i hovedsak å ha basert seg på en systemrevisjonsmodell.	Ikke tilfredsstillende ut fra føringene. Tilsyn ført med fylkeskommunen, 6 av 38 kommuner, 3 av 15 friskoler. 22,5 ukeverk.
Sør-Trøndelag	Ser ut til å til dels være basert på en systemrevisjonsmodell.	Later til å være tilfredsstillende. 5 av 25 kommuner, 2 av 17 friskoler. Ressursbruk er ikke opplyst.
Nord-Trøndelag	Ser ut til å være systemrevisjon.	Tilfredsstillende omfang. 3 av 24 kommuner, 3 av 12 friskoler. 34,5 ukeverk. 34 dager brukt til kompetanseutvikling.
Nordland	Ikke opplyst.	Tilfredsstillende omfang. 9 av 44 kommuner, 3 av 11 friskoler. 30 ukeverk.
Troms	Later til å være basert på en systemrevisjonsmodell.	Omfanget er så lavt at direktoratet mener at dette er avvik. 4 av 26 kommuner. Ikke friskoler eller fylkeskommune. 7 ukeverk.
Finmark	Dokumenttilsyn, spørreundersøkelse, samtaler og besøk på skolene.	Tilfredsstillende. Tilsyn ført med fylkeskommunen, begge de 2 friskolene, alle 19 kommuner. 10 ukeverk.

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet har skrevet en rapport med dets vurdering av måloppnåelsen på utdanningsområdet for 2005. Vurderingene er basert på de ulike embetenes årsrapporter. Tabell 17 viser Utdanningsdirektoratets vurdering av de ulike embeters metode og omfang på tilsyn på utdanningsområde for 2005.

Embetenes måloppnåelse på tilsyn for utdanningsområdet for 2005 er varierende. Få embeter bruker systemrevisjon i sine tilsyn, og tilsynsformene varierer mellom blant annet skriftlige tilsyn, kommunebesøk og dialogbaserte tilsyn. I 2005 skulle tilsynene ha fokus på tre hovedområder. Rapporten viser at under halvparten av fylkesmennene har hatt tilsyn med alle de tre prioriterte områdene. Omfanget av tilsyn varierer også mellom de ulike embetene, og Utdanningsdirektoratet påpeker at enkelte embeter har liten tilsynsvirksomhet på utdanningsområdet.

Tabell 18 viser Utdanningsdirektoratets vurdering av de ulike embetenes metode og omfang på tilsyn på utdanningsområdet for 2006.

Embetenes måloppnåelse på tilsyn for utdanningsområdet for 2006 er varierende. I forhold til 2005 er det flere embeter som bruker systemrevisjon i sine tilsyn, men flere andre tilsynsformer blir også brukt. Tilsynsformene varierer mellom blant annet systemrevisjon, skriftlige tilsyn, dokumenttilsyn og dialogbaserte tilsyn.

#### **4.5.5 Hvordan prioriterer og styrer embetene innen utdanningsområdet?**

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse svarer 77 prosent av avdelingslederne på utdanningsområdet at det er for lite eller altfor lite samsvar mellom ressurser og oppgaver, mens resten svarer at det er stort sett samsvar. På spørsmål om det manglende samsvaret mellom oppgaver og ressurser går utover måloppnåelsen, sier 15 prosent at det i stor grad går utover måloppnåelsen, 77 prosent i noen grad og 8 prosent i liten grad.

De fleste avdelingslederne sier i spørreundersøkelsen at konsekvensene av manglende samsvar mellom oppgaver og ressurser gjør at lovpålagte oppgaver som klagesaksbehandling og tilsyn må prioriteres foran utviklingsoppgaver. Flere avdelingsledere sier at de lovpålagte oppgavene er kjerneområdet i embetsoppdraget. Embetene må være svært resultatbevisste, og det kan føre til en nedprioritering av oppgaver som ikke gis i kvantifisert form.

To fylker skiller seg ut ved å oppgi at de henholdsvis har en akseptabel bemanning, og at den trange ressursituasjonen ikke har gått utover oppgaveløsningen i vesentlig grad. Utdanningsdirektoratet sier at disse fylkene ikke har noe bedre måloppnåelse enn gjennomsnittet av embetene.

De avdelingslederne som i spørreundersøkelsen gir uttrykk for prioritering mellom tilsyn og klagesaksbehandling, sier at klagesaksbehandling blir prioritert foran tilsyn. Flere avdelingsledere trekker fram at tildelingsbrev og embetsoppdrag uttrykker at rettsikkerhetsoppgaver for enkeltpersoner skal prioriteres. I tillegg beskriver avdelingsledere at kvaliteten generelt på arbeidet har gått ned som følge av en stram ressursituasjon, og at kompetansehevende tiltak blir nedprioritert. Ett embete hevder de har lagt seg på et minimumsnivå i oppgaveløsningen. Andre konsekvenser som ulike embeter peker på, er liten oppfølging og stimulering av kommunene, og mindre service overfor brukerne.

To embeter trekker fram at de synes det er manglende koordinering mellom de økonomiske prioriteringene i form av tildelinger, og de faglige krav og forventninger knyttet til oppgaveporteføljen på utdanningsområdet. Utdanningsdirektoratets forventninger til omfanget av tilsyn eller veiledende saksbehandlingsfrister lar seg ikke oppfylle når prioriteringene av økonomiske tildelinger til stillinger ikke følger slike sentrale prioriteringer.

I brev av 4. mai 2007 redegjør Kunnskapsdepartementet for at embetene i 2006 for første gang hadde nasjonalt tilsyn med felles tema og felles metodikk (systemrevisjon). Det har kommet i tillegg til det generelle tilsynsoppdraget. Etter departementets syn er det nasjonale tilsynet en stor og viktig satsing som bl.a. har ført til kompetanseutvikling i embetene, særlig innen systemrevisjon.

---

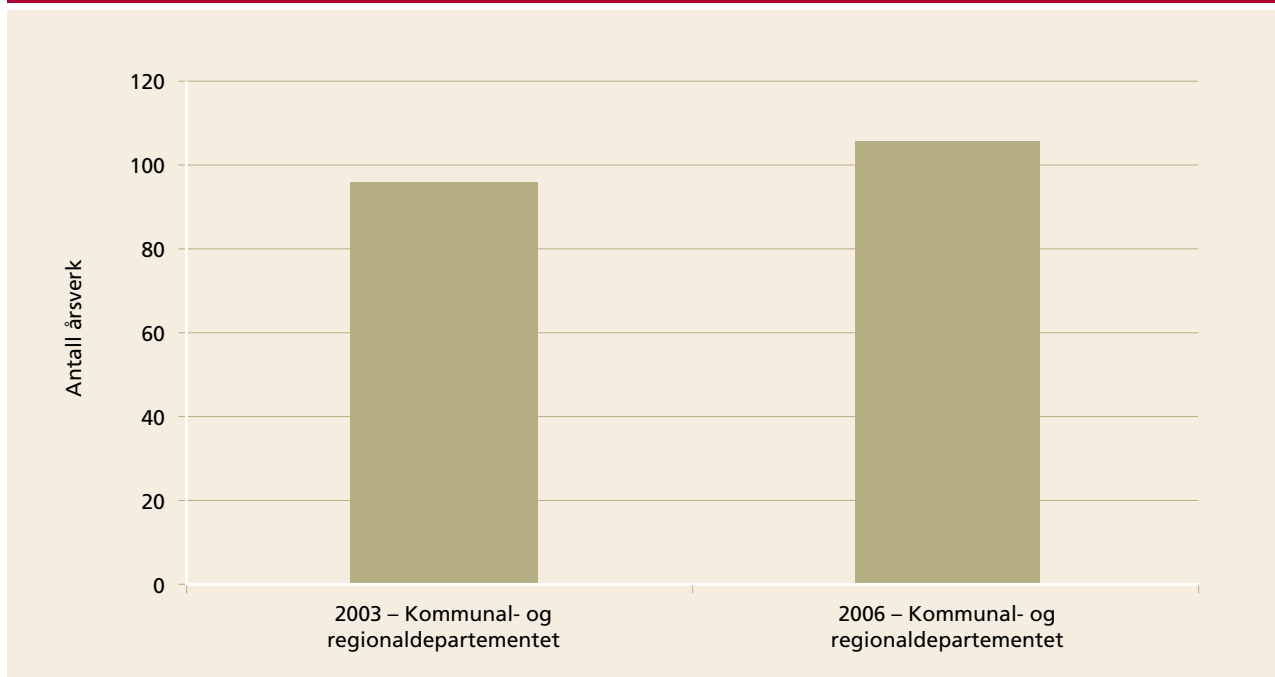
## **4.6 Kommunal- og regionaldepartementet**

### **4.6.1 Oppgaver innen kommunalområdet**

Fylkesmannen skal forvalte kommunelovens økonomibestemmelser overfor kommunene, som blant annet er lovlighetskontroll med budsjettvedtak og å godkjenne låneopptak for ROBEK-kommunene. Fylkesmannen godkjenner også vedtak om kommunale garantier. ROBEK-kommunene skal ifølge Kommunal- og regionalde-



Figur 14 Antall årsverk<sup>2</sup> på kommunalområdet. 2003–2006



Kilde: FAD/fylkesmannsembetene

partementet (KRD) få nødvendig og tett oppfølging. Rask saksbehandlingstid er viktig for kommunene, fordi forsinkelser med låneopptak og garantier kan få store økonomiske konsekvenser.<sup>161</sup>

Målet med fylkesmannens kommunerettede samordning er å skape mer helhet i formidlingen av statlig styring av kommunene. KRD har ikke pålagt fylkesmannen spesielle metoder for hvordan arbeidet med kommunerettet samordning skal foregå. Et viktig utgangspunkt er imidlertid at det i fylkesmannsambetet er en enhetlig forståelse av hvordan samordningen skal håndteres. Fylkesmannen skal bidra til at den lokale statlige styringen gjøres på en måte som gir lokaldemokratiet et meningsfullt spillerom for å ta selvstendige beslutninger.<sup>162</sup>

#### 4.6.2 Årsverksutvikling på kommunalområdet i fylkesmannsembetene

Totalt har antall årsverk finansiert over kap. 1510 til utføringen av embetsoppdraget under KRD økt med 18 årsverk fra 2003 til 2006. I 2004 ble fylkesmannsambetene tilført ekstra ressurser fra KRD for å styrke sitt arbeid med omstilling og modernisering i kommunene, sær-

lig overfor ROBEK-kommunene.<sup>164</sup> Det gjorde at embetene disponerte 15 eksternt finansierte årsverk i 2005, mot 1 årsverk i 2003 og 2006.

#### 4.6.3 Kommunale garantier og låneopptak

I gjennomsnitt bruker fylkesmennene drøyt en halv måned på godkjenning av kommunale garantier (18,7 dager) og låneopptak (16,7 dager). Aust-Agder hadde lengst saksbehandlingstid for godkjenning av kommunale låneopptak i 2005 (42 dager) og kommunale garantier i 2006 (90 dager), men hadde kun én sak disse årene. Østfold, Rogaland og Sør-Trøndelag brukte lengst tid, med én måned saksbehandlingstid for både kommunale garantier og låneopptak. Sør-Trøndelag hadde én måneds behandlingstid også i 2004 og 2005. Hedmark hadde også én måneds saksbehandlingstid for godkjenning av garantier både i 2006 og 2005, men var raskere med låneopptakene.

Spørreundersøkelsen til kommunene viser at rådmennene i ROBEK-kommuner er fornøyd med fylkesmannens behandlingstid på å godkjenne kommunale garantier og låneopptak. 50 av 65 kommuner som har vært i ROBEK-lista i løpet av de siste to årene, sier fylkesmannens arbeid med å godkjenne budsjetter og låneopptak (ROBEK) i stor grad har vært tilfredsstillende. De sju kommunene som i liten grad mener arbeidet har vært tilfredsstillende, er i Østfold,

161) Intervju med Fredrikstad kommune, 28. juni 2006

162) Embetsoppdrag 2006.

163) Inkludert eksternt finansierte årsverk som utgjorde ett årsverk i 2003 og ett årsverk i 2006.

164) Tildelingsbrev 2004, kap. 1510 *Fylkesmannen*.

Figur 15 a) Kommunale garantier (antall og gjennomsnittlig saksbehandlingstid) og b) kommunale låneopptak (antall og gjennomsnittlig saksbehandlingstid). 2006



Kilde: fylkesmannsembetene

Buskerud, Telemark, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal. I Møre og Romsdal er 2 av 4 ROBEK-kommuner lite tilfredse med fylkesmannens arbeid med å godkjenne budsjetter og låneopptak.<sup>165</sup>

165) Rådmannen i Ålesund kommune kommenterer likevel at utslaget kan ha sammenheng med en konflikt med fylkesmannen i Møre og Romsdal om et kraftfond.

Når det gjelder fylkesmennenes generelle veiledning om kommuneøkonomi, er flertallet av kommunene godt fornøyd med tiden fylkesmannen bruker for å svare på henvendelsene. 3 av 18 kommuner i Møre og Romsdal er i liten grad fornøyd med tidsbruken, mens 5 i noen grad er fornøyd. Oslo og Akershus, Hedmark, Oppland og Sogn og Fjordane har alle én kommune som i

liten grad er fornøyd. Med få unntak gir også kommunene gode tilbakemeldinger på fylkesmannens kompetanse og oppfølging av kommunenes økonomi.

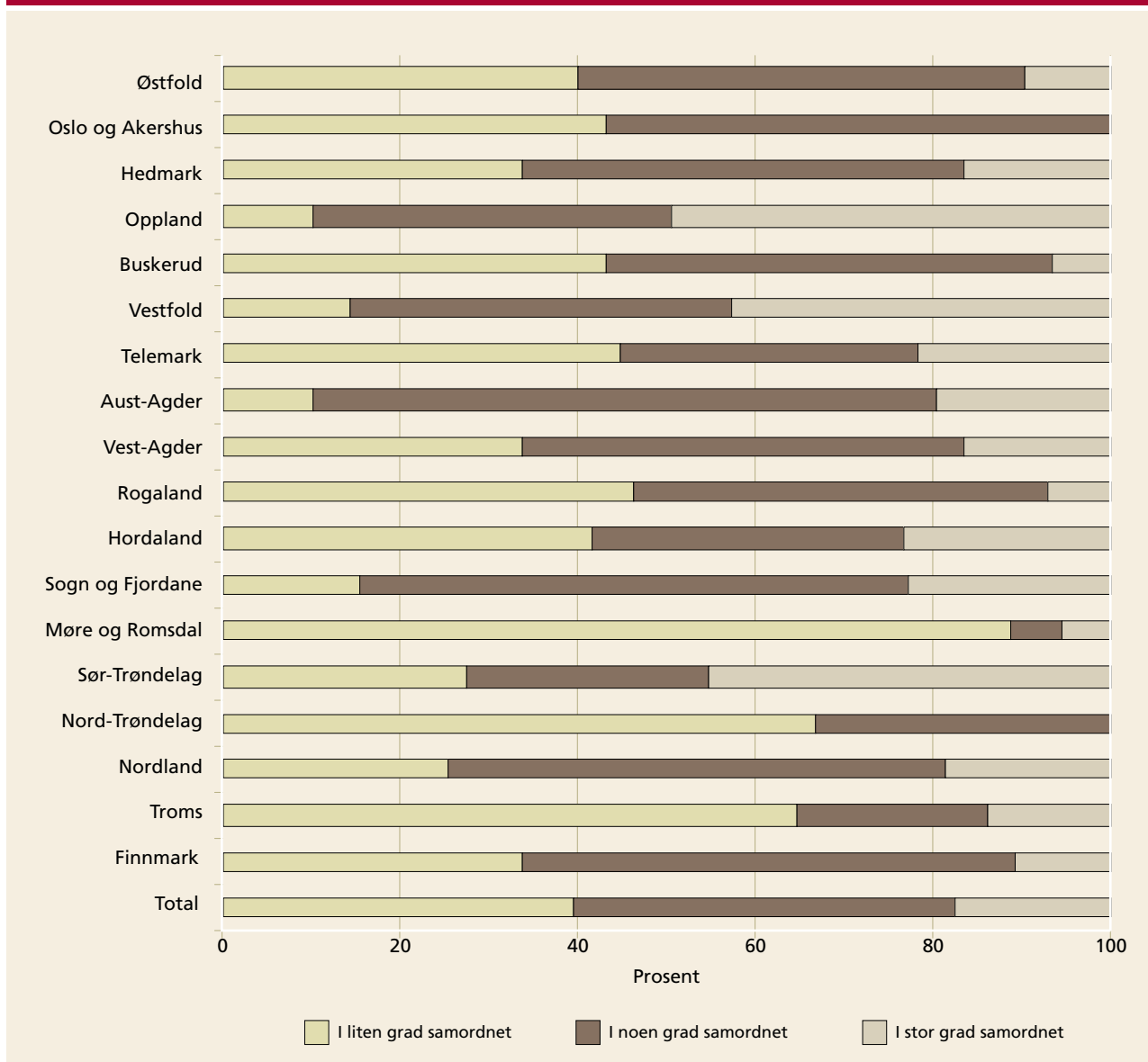
#### 4.6.4 Fylkesmennenes samordning av tilsyn overfor kommunene

Fylkesmannens samordningsrolle betyr bl.a. å ha en dialog med de statlige tilsynene og direktoratene både i og utenfor embetet, med sikte på praktisk samordning og dialog om den samlede statlige virkemiddelbruken overfor kommunene.<sup>166</sup> I embetsoppdraget<sup>167</sup> for 2005 og 2006 heter det at fylkesmennene skal ha et tverrsektorielt samordningsansvar i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunene, og de skal

bidra til at den lokale statlige styringen gjøres på en måte som gir lokaldemokratiet spillerom for å ta selvstendige beslutninger. Videre skal fylkesmannen påse at summen av statlige pålegg og styringsaktivitet ikke gir kostnader som overskrider kommunenes økonomiske ressurser, og se til at den løpende statlige styringen skjer i samsvar med eksisterende lovgivning.

I sitt brev av 4. mai bemerker Kommunal- og regionaldepartementet og FAD at fylkesmannen i liten grad har fullmakter til praktisk samordning av tilsyn utover de tilsynsoppgavene embetet selv har. Embetene er oppfordret til å ta initiativ til praktisk samordning, men den enkelte tilsynsmyndighet behøver ikke å ta imot invitasjo-

Figur 16 I hvilken grad kommunene mener tilsynet internt i fylkesmannsembetene er samordnet. N = 227



Kilde: Kommuneundersøkelsen 2006

166) Tildelingsbrev 2005, kap. 1510 *Fylkesmannen i "embetet"*, s. 8.

167) Embetsoppdraget for 2004, 2005 og 2006.

nen. Dermed vil graden av samordning i stor grad være mer avhengig av de andre tilsynsmyndighetenes eget ønske/behov for samordning enn fylkesmennenes initiativ. Videre har fylkesmennene ingen myndighet til å samordne innholdet i tilsynet. Som en oppfølging av tilsynsutvalgets utredning ble det foreslått endringer i kommuneloven. Disse endringene gir fylkesmennene større mandat til praktisk samordning av statens tilsynsaktivitet og til å vurdere virkingen av den samlede virkemiddelbruken overfor kommunene i tilsynssammenheng. Det er sammenfallende med de signalene som ble gitt i tildelingsbrevet for 2005. Endringene i kommuneloven trådte i kraft 1. mars 2007, og vil først nå kunne gi effekt.

### **Samordning av tilsyn internt i fylkesmanns-embetene**

De aller fleste embeter sier at de i stor grad samordner interne tilsyn gjennom en tilsynskalender. Totalt sier 72 prosent av de spurte at de i stor grad eller svært stor grad samordner tilsynene internt i en tilsynskalender. Troms skiller seg ut ved at 25 prosent av avdelingsdirektørene/-ledelsen sier at de i svært liten grad samordner interne tilsyn i en tilsynskalender, mens 75 prosent sier at de i noen grad samordner tilsynene. I Finnmark sier en tredel av de spurte at embetet i liten grad samordner tilsynene.

Figur 16 viser at det er stor variasjon mellom fylkene i hvilken grad kommunene mener tilsynet internt i embetene er samordnet. I Oppland, Vestfold og Sør-Trøndelag er kommunene gjennomgående godt fornøyd med hvordan tilsynet internt i embetet er samordnet. Kommunene i Møre og Romsdal skiller seg ut med stor misnøye med hvordan tilsynet er samordnet. 15 av de 17 kommunene i Møre og Romsdal som har svart på undersøkelsen, sier enhetsfylket<sup>168</sup> Møre og Romsdal i liten grad samordner tilsynet internt. Konsekvensen er at liten grad av samordning av tilsynet fører til økt bruk av tid på tilsyn for kommunen. Både beredskap, pleie- og omsorgssektoren, og utdanningssektoren er områder der kommunen etterlyser mer samordning. En annen kommune synes ikke nødvendigvis at manglende samordning er et problem. Misnøyen er relativt stor også i Nord-Trøndelag og Troms. To kommuner i disse fylkene hevder at ingen tilsyn samordnes.

168) "Møre og Romsdal er inne i eit forsøk med einskapsfylke. Det betyr at dei tilsette i fylkeskommunen og hos fylkesmannen (utanom fylkesmannen sjølv og ass. fylkesmann) er slått saman i ein organisasjon – Møre og Romsdal fylke." ([www.fylkesmannen.no](http://www.fylkesmannen.no)).

Tilsynene gjøres for hvert enkelt sektorområde, og flere kommuner påpeker at alle stiller sine egne krav uavhengig av en helhetsvurdering av den kommunale økonomien. Mange selvstendige tilsyn gir også økt timeforbruk i administrasjonen, og fører til at tilsynene ikke får med seg helheten like godt som om de hadde kommet samtidig. Én kommune ønsker heller store, felles tilsyn annethvert år enn å måtte møte statsetater 2–6 ganger i året. Etatene har gjerne ulik tilnærming i forhold til problemstillinger, lovverk osv. Det hevdes at felles tilsyn ville gitt bedre fokus på kommunens egne planer, økonomi og drift i forhold til statens forventninger. Videre påpeker flere kommuner at tilsyn innen helse-, sosial- og utdanningsområdet sammenfaller med forvaltningsrevisjon i egen regi. Samordning med lokale/regionale revisjonstiltak bør vurderes, sier en rådmann.

### **Samordning av tilsyn med andre statlige etater**

Riksrevisjonens spørreundersøkelse til fylkesmennene viser at tilsynene i liten grad samordnes med andre statlige etater. Over 50 prosent av de spurte sier at tilsynene i liten eller svært liten grad samordnes med Arbeidstilsynet, Mattilsynet og Fiskeridirektoratet, mens under 10 prosent sier tilsynene i stor grad er samordnet. Når det gjelder samordningen med tilsyn med DSB, sier embetene at det er noe bedre samordnet. 18 prosent sier det i stor eller svært stor grad er samordnet, og 36 prosent sier det er i liten eller svært liten grad er samordnet.

Spørreundersøkelsen viser videre at det er ulik oppfatning i embetene om de har ansvar for hvordan andre statlige etater opererer overfor kommunene. Totalt sier 63 prosent av de spurte at de har et ansvar for dette, mens 21 prosent sier de ikke har dette ansvaret. Ved fylkesmannen i Oppland er alle enige om at de har et ansvar for hvordan andre statlige etater opererer overfor kommunene, mens bare 20 prosent av de spurte i embetet i Aust-Agder sier det samme. I tillegg til Oppland er det en høy andel som sier de har ansvar for andre statlige etater i Vestfold, Telemark, Sør-Trøndelag og Finnmark. Embeter hvor det er en høy andel som sier de ikke har et ansvar for dette, er Hordaland, Sogn og Fjordane og Troms, i tillegg til Aust-Agder.

Kommunene opplever manglende samordning av tilsyn utført av andre statsetater. Over halvparten av kommunene (53,3 prosent) sier at fylkesmannen i liten grad samordner sitt tilsyn med andre statlige tilsyn utenfor embetet. Andelen kommuner som opplever dette, er størst i de fylkene

hvor samordningen internt også var svak (Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Troms). I Vestfold, Sør-Trøndelag og Oppland var samordningen god internt, og Vestfold og Oppland klarer dette også i stor grad overfor andre statlige etater, mens Sør-Trøndelag er noe bedre enn landsgjennomsnittet. Enkelte kommuner peker på at kommunen kunne spart tid og ressurser på bedre samordning av tilsynet.

Enkelte kommuner påpeker også at fylkesmannens beredskapstilsyn er lite samordnet med DSBs tilsyn med brann- og redningsberedskapen i kommunene. Videre peker enkelte kommuner på Mattilsynets tilsyn, blant annet med drikkevann, DSBs brann- og redningstilsyn og fylkesmannens beredskapstilsyn som lite samordnet og vanskelig å forholde seg til. Andre igjen mener generelt at direktoratets egne tilsyn innen spesifikke sektorområder i liten grad blir samordnet med fylkesmannen. Én kommune forklarer at problemet er statlige tilsynsorganer som ikke har dialog med fylkesmannen, og som ønsker å "eie" eneretten til tilsyn og kontroll.

Fylkesmannen i Østfold beskriver samordningsrollen på følgende måte:

"Fylkesmannens samordningsrolle overfor andre etater oppleves som diffus og uklar. Samordningsrollen er ikke avklart med de andre etatene, og det er vanskelig å si hva det vil si å samordne uten at man skal styre [...]. Det er krevende å ta ting ned og få til samordning. Det er for eksempel ikke lett å forestille seg hvordan fylkesmannen skal kunne samordne statlige tilsyn, med det uklare oppdraget vi har."

#### 4.6.5 Klagesaker etter plan- og bygningsloven

Fylkesmannen skal også behandle klagesaker etter plan- og bygningsloven, og KRD har i embetsoppdraget bestemt at saksbehandlingstiden for klagesaker etter plan- og bygningsloven ikke skal overstige tre måneder.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker etter plan- og bygningsloven inngikk i Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandling i 2000–2001.<sup>169</sup> Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de åtte utvalgte embetene i 1999 var 6,3 måneder. Kun fylkesmannen i Troms hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid under kravet, med 1,3 måneder, mens fylkesmannen i Østfold hadde lengst saksbe-

**Tabell 19 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i fylkesmannsembetene for klagesaker etter plan- og bygningsloven, måneder (30 dager per mnd.), 2003–2006**

	2003	2004	2005	2006
Østfold	3	2,6	2,9	3,2
Oslo og Akershus	6	9,0	3,5	3,3
Hedmark	4	3,8	2,7	2,1
Oppland	5	5,3	2,9	4,0
Buskerud	4	3,3	3,2	2,9
Vestfold	2	2,2	2	1,8
Telemark	6	5,8	4,2	5,2
Aust-Agder	3	2,9	2,2	1,9
Vest-Agder	3	2,0	1,7	2,2
Rogaland	6	8,2	2,8	3,5
Hordaland	3	2,6	3,5	3,2
Sogn og Fjordane	4	2,3	2,8	3,4
Møre og Romsdal	4	3,8	3,3	2,9
Sør-Trøndelag	4	2,8	1,9	3,2
Nord-Trøndelag	3	3,1	1,7	2,2
Nordland	4	4,9	2,3	4,1
Troms	2	1,7	1,3	1,4
Finnmark	4	2,2	2,2	3,6
<b>Totalt (gj.snitt alle)</b>	<b>4</b>	<b>4,6</b>	<b>2,6</b>	<b>3,0</b>
<b>Antall utover 3 md.</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>10</b>

Kilde: fylkesmannsembetene/Sysam

169) Dokument nr. 3: 12 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandling ved fylkesmannsembetene.

**Tabell 20 Antall behandlede saker plan- og bygningsloven 2003–2006**

	2003	2005	2006	Endring 2003–2006 (antall)
Østfold	185	190	173	-12
Oslo og Akershus	705	697	819	+114
Hedmark	101	104	100	-1
Oppland	89	142	135	+46
Buskerud	208	195	212	+4
Vestfold	255	263	261	+6
Telemark	191	139	158	-33
Aust-Agder	175	179	171	-4
Vest-Agder	194	254	247	+53
Rogaland	258	560	435	+177
Hordaland	392	523	550	+158
Sogn og Fjordane	138	97	139	+1
Møre og Romsdal	191	188	194	+3
Sør-Trøndelag	331	298	309	-22
Nord-Trøndelag	47	64	71	+24
Nordland	112	142	160	+48
Troms	106	117	153	+47
Finnmark	83	49	69	-14
<b>Totalt</b>	<b>3761</b>	<b>4201</b>	<b>4356</b>	<b>+595</b>

Kilde: fylkesmannsembetene/Sysam

handlingstid, med 12,9 måneder. FAD har i ettertid fulgt opp rapporten gjennom systemet for systematisk sammenlikning (Sysam) som alle embetene rapporterer inn på.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid har blitt kortere for alle embetene siden 1999. I 2003 og 2004 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 4 og 4,6 måneder, og henholdsvis elleve og ni embeter oversteg kravet på tre måneder (tabell 19). De to embetene med lengst saksbehandlingstid i 2004 var Oslo og Akershus og Rogaland, med saksbehandlingstid på henholdsvis 9,0 og 8,2 måneder. Det var en vesentlig økning fra året før. I 2005 var det en klar forbedring i saksbehandlingstidene, da gjennomsnittlig saksbehandlingstid ble redusert til 2,6. Fem embeter hadde saksbehandlingstid på over tre måneder i 2005. Oslo og Akershus og Rogaland reduserte saksbehandlingstiden kraftig, og bidro mye til forbedringen på landsbasis. I 2006 var det igjen ti embeter som oversteg tremånederskravet, men gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 3,0 måneder. Det er flere embeter i 2006 enn i 2003–2004 som bare overstiger kravet med noen få dager (Østfold, Oslo/Akershus, Hordaland, Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag). Fylkesmennene har derfor klart å holde saksbehandlingstidene rundt tre måneder, og bare Telemark skiller seg ut med 5,2 måneders saksbehandlingstid.

Tabell 20 viser hvor mange saker de ulike fylkene behandlet etter plan- og bygningsloven i perioden 2003–2006. Det var en økning i antall behandlede saker på 595 for hele landet, noe som ga en vekst på 15,8 prosent. Endringen i antall behandlede saker varierer mye mellom embetene. I Rogaland økte antall behandlede saker med 302 saker fra 2003 til 2005, eller 177 saker sammenliknet med 2006. Hordaland behandlet 158 flere saker i 2006. Oslo og Akershus hadde en økning i antall behandlede saker på 114 fra 2005 til 2006, mens Telemark som klart oversteg kravet på tre måneder i hele perioden 2003–2006, har hatt en liten nedgang i antall behandlede saker siden 2003.

#### 4.6.6 Prioriteringer og styring av kommunalsaker i embetene

Sju avdelingsledere med ansvar for kommuneøkonomi har i Riksrevisjonens spørreundersøkelse svart på om det er samsvar mellom oppgaver og ressurser. Én sier det er altfor lite samsvar, fire sier det er for lite samsvar, mens to sier det stort sett er samsvar mellom oppgaver og ressurser. De fem som svarte at det er altfor lite eller lite samsvar mellom oppgaver og ressurser, sier at dette i noen grad går utover måloppnåelsen.

16 avdelingsdirektører med ansvar for planarbeid har i Riksrevisjonens spørreundersøkelsen svart

på om det er samsvar mellom oppgaver og ressurser. Fire sier det er altfor lite, sju sier det for lite, og fem sier det er stort sett samsvar mellom oppgaver og ressurser. Blant de elleve som sier det er altfor lite eller for lite samsvar mellom oppgaver og ressurser, sier ti at det i noen grad går utover måloppnåelsen, mens én sier at det i stor grad går utover måloppnåelsen.

Fylkesmannen i Telemark hadde lengst saksbehandlingstid på plan- og byggesaker i 2005 og 2006. Det ble satt inn ekstra ressurser på dette området i første halvår 2005, slik at saksbehandlingstiden i gjennomsnitt pr. 1. mai var nede på ca. tre måneder. For resten av 2005 sier fylkesmannen at det var vanskelig å prioritere en forsterket ressursbruk på dette, og pr. 31. desember 2005 var saksbehandlingstiden oppe i ca. fem måneder. Fylkesmannen rapporterer at den faste saksbehandlingsskapasiteten er i underkant av det som er nødvendig. Bolig- og næringsbygg har prioritet, slik at lang saksbehandlingstid har størst konsekvenser i hyttesaker. Fylkesmannen sier videre at en medvirkende årsak til lang saksbehandlingstid er at embetet relativt sett behandler mange sette-fylkesmannsaker fra Aust-Agder.<sup>170</sup> Fylkesmannen i Rogaland hadde lengst saksbehandlingstid i 2004 (gjennomsnitt på 8,2 måneder). Fylkesmannen satte da inn ekstra ressurser, samtidig som ulike effektiviseringstiltak ble satt i gang for å få ned saksbehandlingstiden på klager etter plan- og bygningsloven. Etter initiativ fra Moderniseringsdepartementet innledet embetet et samarbeid med fylkesmannen i Hordaland for å få bort gamle klagesaker etter plan- og bygningsloven. Det gjorde at produksjonen økte vesentlig. Fylkesmannen rapporterer samtidig om økt saksinnfang uten å tallfeste dette. Selv om antall innkomne saker har økt, har det vært en reduksjon i saksbehandlingstiden på klagesaker etter plan- og bygningsloven i 2005. Embetet har oppnådd det ved å øke ressursene til klagesaksbehandlingen betydelig i 2005.<sup>171</sup> Gjennomsnittlig saksbehandlingstid var imidlertid på 3,5 måneder i 2006.

FAD fører ikke oversikt over antall innkomne saker etter plan- og bygningsloven, men flere embeter kommenterer betydningen av saksinngangen for styringen av klagesaksbehandlingen i årsrapportene. Fylkesmannen i Oslo og Akershus skriver i årsrapporten for 2005 at embetet fikk inn mer enn 50 prosent flere klagesaker etter

plan- og bygningsloven enn i 2004. Økningen i saksmengden var ikke mulig å forutse, og det tok derfor tid før fagområdet fikk tilstrekkelig ekstra ressurser. Saksbehandlingstiden ved utgangen av året var derfor lengre enn målet på tre måneder. Saksinngangen oppgis å ha vært sterkt økende i Møre og Romsdal fra 2004, uten at det tallfestes i årsrapporten, noe som antagelig er årsaken til at embetet ikke alltid har lyktes i å holde fristen på tre måneder. Fylkesmannen i Hordaland hadde en markant økning i antall saker fra 2003 til 2005 og 2006, en økning på 40,3 prosent (158 saker) i perioden 2003–2006. Økningen har sammenheng med til dels stor byggeaktivitet, noe som i perioder gjorde det vanskelig for fylkesmannen å holde kravet om saksbehandlingstid på tre måneder. Med stram prioritering gikk imidlertid saksbehandlingstiden ned mot utgangen av 2005, og gjennomsnittlig behandlingstid ble på 3,5 og 3,2 måneder i 2005 og 2006. Hos fylkesmannen i Buskerud er saksbehandlingstidene i all hovedsak tre måneder, men de peker på at når embetet prioriterer andre oppgaver, for eksempel veiledning av kommuner, øker saksbehandlingstiden raskt.

#### 4.6.7 Fylkesmennenes samordning av statlige styringssignaler overfor kommunene

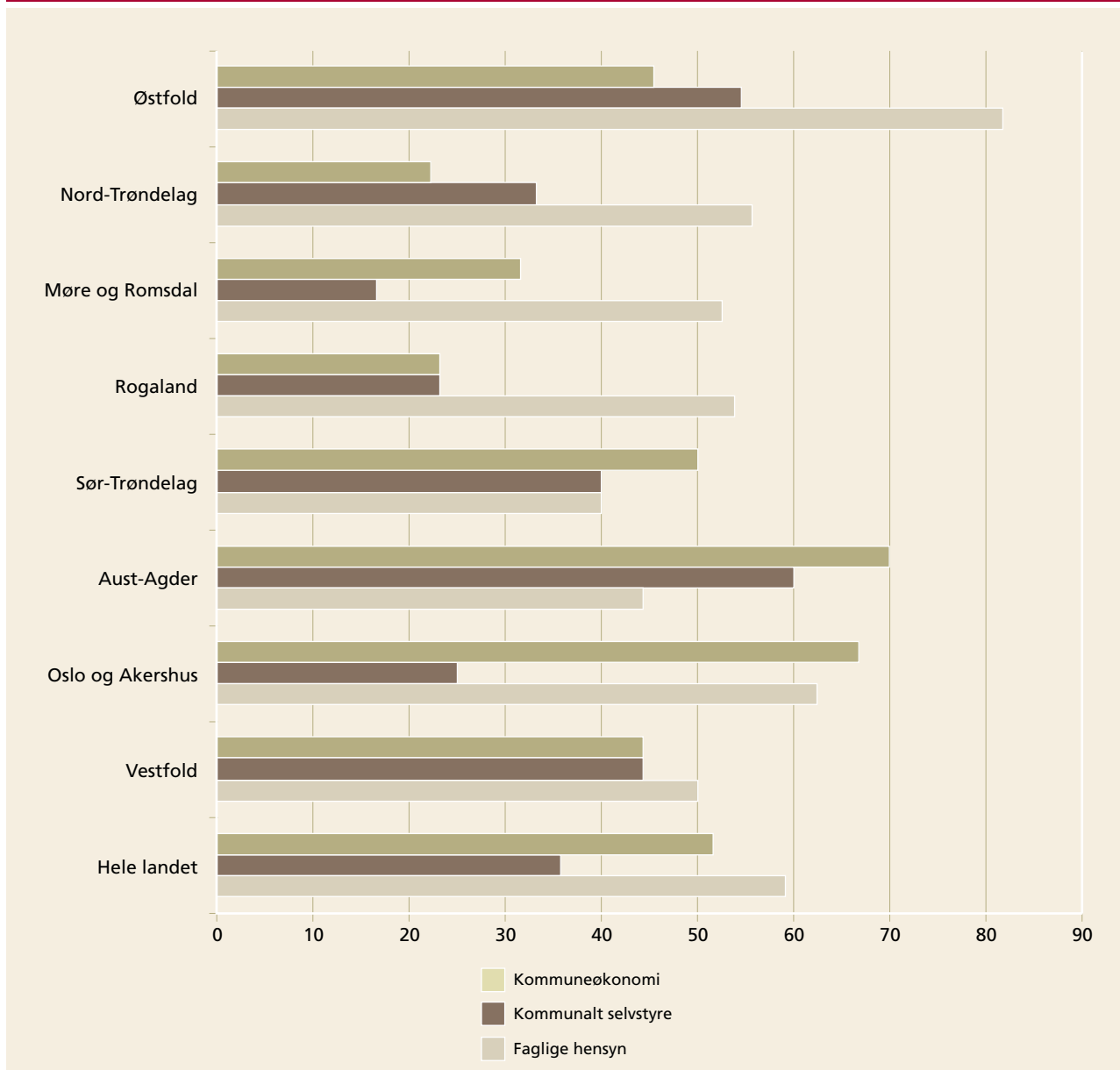
Figur 17 viser hvordan kommunene synes fylkesmannen balanserer mellom hensynet til kommuneøkonomi og kommunalt selvstyre, og faglige sektorhensyn. Det er stor variasjon i hvordan kommunene opplever dette. Ifølge rådmennene ivaretas det kommunale selvstyret i minst grad i enhetsfylket Møre og Romsdal, samtidig som faglige sektorhensyn ivaretas i relativt stor grad. Enkelte kommuner i fylket peker på at de ikke får nok gehør for lokalsamfunnets behov. Flere kommuner hevder det er manglende helhetsfokus i embetets beslutninger, og for stort fokus på faglige sektorhensyn. Lojaliteten til eget fagdepartement er større enn viljen til å se helhetssynet. Én kommune hevder likevel at enhetsfylket med fylkesmannen og fylkeskommunen i Møre og Romsdal, koordinerer bedre enn fylkesmannen alene.

Kommunene i Sør-Trøndelag ser ut til å være fornøyd med fylkesmannens kommunerettede samordning, selv om én kommune påpeker at det fortsatt skjer unødvendige ”glipper”. I Aust-Agder er det bare andre statlige etaters manglende samordning som kommunene nevner har konsekvenser for kommunene. Både Sør-Trøndelag og Aust-Agder vektlegger kommuneøkonomi og kommunens selvstyre langt sterkere enn faglige sektorhensyn sammenliknet med

170) Årsrapport 2005, fylkesmannen i Telemark.

171) Årsrapport 2005, Rogaland.

Figur 17 Andel kommuner som mener fylkesmannen i stor grad ivaretar hensynet til kommuneøkonomi, kommunalt selvstyre og faglige sektorhensyn. Utvalgte embeter. N = 221/213/211



Kilde: Kommuneundersøkelsen 2006

andre embeter. I Sør-Trøndelag sier de at dette har vært en bevisst strategi, og de har satset på å samordne regional stat i større grad enn før. Ni av ti kommuner sier at det kommunespesifikke forventningsbrevet hvor fylkesmannen redegjør for de samlede statlige forventninger til kommunen, i stor grad er nyttig.

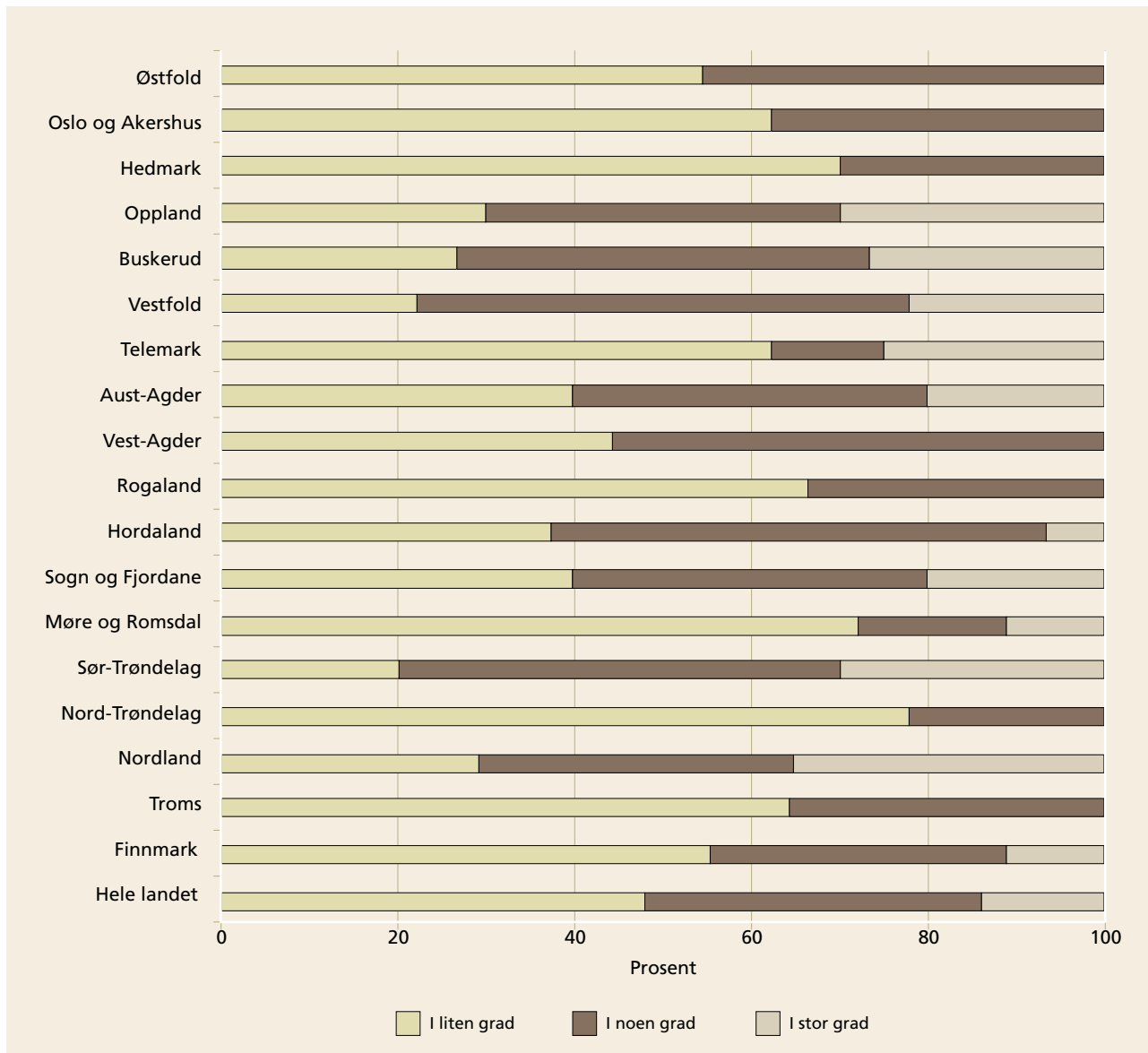
Flest kommuner peker imidlertid på andre regionale statsetater når det gjelder problemer med manglende samordning regionalt. Én kommune sier at de ikke har merket at noen etater opptrer samordnet, og at flere etater heller ikke er samordnet internt. Både enkelte fylkesmenn og 25 kommuner peker spesielt på manglende samordning ved Statens vegvesen. De ulike etatene i NAV framheves også som problematiske for

kommunen i forhold til samordning. Én kommune hevder at politi, vegvesen, domstoler, sykehus og skattevesen opptrer helt uavhengig av hverandre og fylkesmannen på regionalt nivå.

Figur 18 viser at kommuner i mange fylker sier at embetene i liten grad tar ansvar for hvordan andre statlige etater opererer overfor kommunene. Igjen er det Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag som oppfattes å ta minst ansvar for samordning av statlige etater, men også i Oslo og Akershus, Hedmark, Telemark, Rogaland og Troms sier over 60 prosent av rådmennene at fylkesmannen i liten grad tar ansvar for hvordan andre statlige etater opererer overfor kommunen. Nordland og Sør-Trøndelag tar størst ansvar for regional samordning.



**Figur 18 I hvilken grad kommunene opplever at fylkesmannen tar ansvar for hvordan andre statlige etater opererer overfor kommunen. N = 210**



Kilde: Kommuneundersøkelsen 2006

Både fylkesmenn og kommuner peker på utfordringene knyttet til de ulike regionale inndelingene av regional stat. Ulike regionale grenser framstår ”som et lite kaos”, ifølge Moss kommune. Flere kommuner anser regional stat som en fragmentert stat med mange instanser å forholde seg til. De statlige ”hodene” vet for lite om hverandre og hverandres oppgaver og ansvar, hevder rådmannen i Eid kommune i Sogn og Fjordane.

I sine merknader til rapporten sier KRD at utfordringene knyttet til ulik regional inndeling slik de framkommer i rapporten, samsvarer med tilbakemeldinger KRD har fått fra fylkesmanns-embetene.

#### 4.7 Oversikt over utvikling i ressurser, saksmengde og måloppnåelse

Kapittel 4 har gjennomgått måloppnåelse innen en rekke saksområder og fagfelt. Under gis en oversikt over utvikling i antall saker og tilsyn utført av embetene, noe som kan vise utviklingen i den totale arbeidsmengden i embetene.

Tabell 21 viser utviklingen i antall saker og tilsyn i embetene for perioden 2003–2006. De store klagesaksområdene og tilsyn er de mest ressurskrevende enkeltområdene i embetene. Det har vært en nedgang i saksmengden innen fri rettshjelp og sosialtjenesteloven, men rettshjelp-sakene hadde økt før den undersøkte perioden (2003–2006), som følge av hevingen av grensen for fri rettshjelp. Bortsett fra disse saksområdene

**Tabell 21 Oversikt over utvikling i saksmengde og måloppnåelse innen ulike saksområder 2003–2006**

Dep.	Årsverksutvikling	Saksområde/saksfelt	Utvikling i antall saker/tilsyn (2003–2006)	Oppsummering om utviklingen i måloppnåelse (2003–2006)
HOD	En viss nedgang	Pasientrettighetsklager	Økning (+612 <sup>172</sup> )	Kortere saksbehandlingstid
		Klager etter sosialtjenesteloven	Nedgang (–1160)	Kortere saksbehandlingstid
		Helse- og sosialtilsyn	Økning i antall helse- og sosialtilsyn (+89 <sup>173</sup> )	Flere embeter oppfyller ikke målkravet.
		Tilsynssaker	Økning (+354 <sup>174</sup> )	Kortere saksbehandlingstid
		Førerkortsaker	Økning (+1937 <sup>175</sup> )	Kort saksbehandlingstid
BLD	Stort sett uendret (økt antall årsverk som følge av barnehage-reformen, overført til KD i 2006)	Barnevernstilsyn	Nedgang i tilsynsbesøk, men systemtilsyn innført fra 2004.	Antall tilsynsbesøk redusert ned til nye krav fra 2004. Alle utfører systemtilsyn, og kvaliteten har blitt bedre ifølge BLD.
		Klagesaker etter lov om barneverntjenester	Uendret (–31 <sup>176</sup> )	Akseptabel saksbehandlingstid
		Søknader om separasjons- og skilsmissebevilgning	Uendret (–255 <sup>177</sup> )	(Ikke undersøkt.)
JD	Noe nedgang for justisområdet generelt, klar nedgang innen samfunns-sikkerhet og beredskap.	Antall beredskapsøvelser-/tilsyn	Økning i antall øvelser, stabilt antall tilsyn. <sup>178</sup>	Variasjon i utøvelse og kvalitet ved øvelser og tilsyn.
		Fri rettshjelp	Nedgang, men etter en periode med økning. (–25 131 <sup>179</sup> )	Antall saker kraftig redusert pga. lovendring.
KD	En økning som i hovedsak kan tilskrives barnehagereformen som er overført til KD. Ellers uendret.	Tilsyn og klagesaker innen utdanning	Nedgang i antall klagesaker (–366 <sup>180</sup> ).	Tilsyn blir nedprioritert – ikke tilstrekkelig omfang i flere vurderes som varierende av Utdanningsdirektoratet.
KRD	Økning, mye som følge økte ressurser til oppfølging av kommune-økonomien i løpet av perioden.	Kommunerettet kontroll/samordning	Få saker om kommunale garantier/låneopptak.	Det er stor variasjon i hvordan embetene vektlegger kommune-økonomi, kommunalt selvstyre og faglige sektorhensyn.
		Klagesaker etter plan- og bygningsloven	Økning (+595)	Kortere saksbehandlingstid

Kilde: FAD, Statens helsetilsyn, fylkesmannsembetene

- 172) Endring i antall behandlede saker. 2003: 255 – 2006: 867.
- 173) Endring i antall helse- og sosialtilsyn totalt. 2003: 328 – 2006: 417.
- 174) Endring antall innkomne saker. 2003: 1979 – 2006: 2333.
- 175) Endring antall behandlede saker. 2003: 10 090 – 2006: 12 027.
- 176) Endring i antall behandlede saker. 2003: 443 – 2006: 412.
- 177) Endring i antall søknader om skilsmisse- og separasjonsbevilling. 2003: 24 585 – 2006: 24 330.
- 178) Antall øvelser og tilsyn innen beredskap 2003–2006. Antall må sees minst over minst fire år.
- 179) Endring i antall saker innen fri rettshjelp. 2003: 51 041 – 2006: 25 910.
- 180) Endring i antall behandlede klagesaker totalt (standpunkt karakterer, spesialundervisning, skoleskyss). Tall for enkelte av disse tre saksområdene i enkelte fylker mangler for 2003, så nedgangen kan være noe større.

har antall saker og tilsynsaktivitet stort sett økt i perioden 2003–2006. Saksområder som er tatt ut av embetenes oppgaveportefølje, og saksområder hvor det er beregnet en budsjettmessig reduksjon som tilsvarer oppgavens omfang, er ikke tatt med i oversikten. Det er derfor ingen indikasjoner på at en nedgang i embetenes hovedaktiviteter er årsak til nedgangen i totale antall årsverk som vist i kapittel 4. En situasjon der økonomien blir strammere, og saksmengden til dels øker, krever at embetene prioriterer. Tabell 21 viser at i en stram ressursituasjon blir klagesaksbehandlingen høyest prioritert, noe forbedringen i saksbehandlingstidene viser. Flere embeter utfører ikke det pålagte antall tilsyn, og enkelte sier det burde vært gjennomført flere tilsyn ut ifra risiko-

og vesentlighetsvurderinger. Det gjelder både helse- og sosialtilsyn og barnevernstilsyn. I sitt brev av 4. mai 2007 opplyser FAD at det må tas i betraktning at det ble kuttet i budsjettet for 2004 (20 mill.), og det heter at: ”Det forventes en effektivisering som følge av bedret samordning innenfor det kommunerettede tilsynsarbeidet i 2004.”<sup>181</sup> Kommunene er imidlertid godt fornøyd med oppfølgingen av kommuneøkonomien, et område som KRD har vektlagt i tildelingsbrevene de siste årene. Det er imidlertid stor forskjell på hvordan kommunene opplever ulike fylkesmennenes vektlegging av konkurrerende hensyn som kommuneøkonomi, kommunalt selvstyre og faglige sektorhensyn.

Utviklingsoppgaver, faglig veiledning og oppfølging av for eksempel kommunene, blir innen de fleste fagområdene nedprioritert når ressursituasjonen er stram. Det anses for å være ”usynlige” oppgaver som i mindre grad er gjort til gjenstand for klare resultatkrav. Tildelingsbrevet gjør det klart at rettssikkerhetsoppgavene for enkeltindivider skal prioriteres, men flere embeter må også prioritere mellom klagesaksbehandling og tilsyn. Omfanget av tilsynet blir redusert så langt det er forsvarlig, selv om departement eller direktorat forventer høyere aktivitetsnivå i sine resultatmål. Innføring av saksbehandlingsfrister (f.eks. utdanning) lar seg ikke oppfylle dersom de økonomiske prioriteringene i tildelingen av ressurser ikke følger slike sentrale prioriteringer. Selv om klagesaksbehandlingen har førsteprioritet, er det enkelte embeter, for eksempel Østfold, som ikke har full måloppnåelse i forhold saksbehandlingstid. Fylkesmannen i Østfold sier en økning i omfanget av embetenes oppgaveportefølje, og reduserte ressurser går utover kvaliteten i måloppnåelsen. Andre embeter viser til avveininger mellom kvalitet og tidsbruk i klagesaksbehandlingen. Juridisk avdeling i Buskerud har ikke kapasitet til å behandle alle klagesakene med den grundighet som Sivilombudsmannen forutsetter, fordi det vil føre til at saksbehandlingstiden blir lengre enn tre måneder.

## 4.8 Vurderinger

### 4.8.1 Klagesaksbehandlingen har fått økt prioritet og måloppnåelse

Undersøkelsen viser at de fleste fylkesmannsembetene i en stram ressursituasjon prioriterer behandlingen av klagesaker om individets retts-

sikkerhet. Fylkesmannsembetene har i den undersøkte perioden forbedret saksbehandlingstiden på viktige klagesaksområder. Saksbehandlingstiden er akseptabel eller har blitt kortere for pasientrettighetsklager, klager etter sosialtjenesteloven, tilsynssaker (helse), førerkortsaker, barnevernssaker og plansaker. Måloppnåelsen er forbedret i en periode hvor saksmengden har økt på flere saksområder. Det er et resultat av at mange embeter har gitt klar førsteprioritet til den lovpålagte klagesaksbehandlingen, sammen med økt innsats og effektiviseringstiltak.

Undersøkelsen viser at måloppnåelse på enkelte klagesaksområder i enkelte embeter kan bli bedre. Selv om saksbehandlingstiden for landet totalt sett går ned for klagesaker etter plan- og bygningsloven, var det hele ti fylkesmannsembeter som ikke oppfylte kravet om gjennomsnittlig saksbehandling på tre måneder i 2006. Fylkesmannen i Telemark har i hele den undersøkte fireårsperioden oversteget resultatkravet, og sier de ikke er i stand til å prioritere nok ressurser til saksfeltet. Helsetilsynet i Østfold hadde klart lengst saksbehandlingstid for klager etter pasientrettighetsloven i 2004 og 2006, og har slitt med lange restanselister for tilsynssakene. Det har vært en sterk økning i saksmengden innen begge disse saksområdene i den undersøkte perioden, samtidig som helseområdet har hatt en nedbemanning i antall årsverk tilsvarende 17,8 prosent. Fylkesmannen i Østfold har hatt en større omorganisering og iverksatt effektiviseringstiltak, men foreløpig ser det ikke ut til at måloppnåelsen i klagesaksbehandlingen har blitt bedre. Fylkesmannen i Østfold sier at det har blitt mer krevende å balansere saksbehandling, tilsyn, rådgivning, pådrivervirksomhet og utviklingsarbeid. Også fylkesmannen i Rogaland har satt i gang effektiviseringstiltak i klagesaksbehandlingen og forbedret klagesaksbehandlingstidene vesentlig. Fylkesmannen i Rogaland har gitt prioritert klagesakene om individets rettssikkerhet. Denne tydelige prioriteringen innebærer imidlertid at embetet bevisst har redusert innsats og måloppnåelse på andre områder.

### 4.8.2 Tilsyn er en rettssikkerhetsoppgave med lavere måloppnåelse i embeter som må prioritere mellom klagesaker og tilsyn

Omfanget av helse- og sosialtilsyn har økt i den undersøkte perioden, og sosialtilsynet har fått en kvalitetsmessig forbedring som følge av overføringen til Statens helsetilsyn. Undersøkelsen viser at flere embeter ikke oppfyller kravene til antall helse-, sosial- og barnevernstilsyn, og

181) St.prp. nr. 1 (2003–2004).

mange embeter legger seg på et minimumsnivå når det gjelder tilsynsomsfang. Tilsyn er en rettsikkerhetsoppgave embetene prioriterer høyt, men flere embeter må i perioder prioritere mellom klagesaker og tilsynsaktivitet innen helse- og sosialområdet, barnevern og utdanning. Fylkesmannen i Rogaland har bevisst prioritert klagesaksbehandlingen, noe som har gått utover måloppnåelsen for tilsynet. Rogaland var lengst unna resultatkravet til antall helse- og sosialtilsyn i 2005, og utførte kun 56 prosent av det pålagte antall tilsyn. I 2002 og 2003 ble også bare halvparten av det pålagte barnevernstilsynet utført. Flere embeter sier at de ikke får utført det antallet tilsyn som følger av deres risiko- og vesentlighetsvurderinger. Kvaliteten i barnevernstilsynet oppgis av BLD å ha blitt bedre, men tilsyn i flere fylker skjer ifølge fylkesmennene ”ikke så ofte som forholdene tilsier det”.<sup>182</sup>

Undersøkelsen viser ulik metode og kvalitet i beredskapstilsynet og utdanningstilsynet. Det er både usikkerhet i embetene knyttet til type metodikk, og bevisst unnlattelse av å bruke systemtilsyn på disse tilsynsområdene i embetene. Det gir stor variasjon mellom embetene i selve utøvelsen av tilsynet. Beredskapsområdet er i liten grad lovregulert, og flere fylkesberedskapssjefer anser derfor systemtilsyn som brukes på andre lovregulerte områder (helse-, sosial-, og barnevernstilsynet) som lite egnet. Tilsynet på utdanningsområdet preges av stor variasjon i metodikk, og flere embeter ser ut til å utføre tilsyn i beskjedent omfang. Undersøkelsen tyder på uenighet omkring hvor godt systemtilsyn er egnet for tilsyn på utdanningsområdet. Lovgrunnlaget er forskjellig på de ulike tilsynsområdene, og det gjør det vanskelig å føre en enhetlig metodikk for alt tilsynet som er lagt til fylkesmannen. Det gir begrensninger i hvor store effektiviseringsgevinster embetene kan hente ut. Det er likevel grunn til å reise spørsmål om embetene kunne ha utnyttet effektivitetspotensialet bedre dersom de hadde samordnet sitt tilsyn internt i større grad. Samtidig kan det være behov for lov- og regelverksendringer som åpner for mer felles bruk av tilsynsressurser og kompetanse.

De lovpålagte oppgavene har fått mer oppmerksomhet på utdanningsområdet, og særlig utdanningstilsynet. Embetene sier at de har blitt mer resultatbevisste, noe som kan innebære nedprioritering av oppgaver som ikke gis i kvantifisert

form. Det er viktig at embetene er resultatbevisste i forhold til *hva* som oppnås i tilsynet, og ikke bare *antall* gjennomførte tilsyn.

#### **4.8.3 Utviklingsoppgaver, oppfølging og veiledning er nedprioritert, og har lavere måloppnåelse**

Undersøkelsen viser at *utviklingsoppgaver, oppfølging og veiledning* for eksempel i etterkant av tilsynsbesøk, blir nedprioritert til fordel for kvantitative resultatkrav innen klagesaksbehandling og tilsyn. På helse- og sosialområdet skal fylkesmannen gjøre en rekke utviklings- og rådgivningsoppgaver for SHdir. Det er ett eksempel på kvalitative oppgaver som ifølge enkelte embeter blir nedprioritert. Fylkeslegene i blant annet Rogaland, Nordland og Troms sier at viktige utviklingsoppgaver blir nedprioritert for å oppfylle målsettingene om rettferdig klagesaksbehandling og å sikre rettssikkerheten. Det er vanskelig å avgjøre hva som er tilstrekkelig måloppnåelse i SHdirs embetsoppdrag, derfor nedprioritere mer kvalitative utviklings- og pådriveroppgaver av embetene. Flere fylkesleger, for eksempel fylkeslegen i Nordland, sier at de velger minimumsløsninger – oppgaver hvor lav måloppnåelse er lite synlig.

Undersøkelsen viser også at arbeidet med forebygging og veiledning innen barnevernet blir nedprioritert til fordel for klagesaker og antall tilsyn. Fylkesmannen i Møre og Romsdal får ikke fulgt opp klager og tilsynserfaringer på en systematisk måte, og Nordland klarer ikke dekke etterspørselen etter veiledning. Samtidig som embetene opplever nye forventninger og krav til tilsynsmetodikk, og kompleksiteten på enkelte saksområder øker, sier avdelingsledere innen ulike fagområder at kompetansehevende tiltak nedprioriteres. På utdanningsområdet er det flere embeter som gir kommunene lite oppfølging og stimulering, og som gir mindre service til brukerne i en stram ressursituasjon. Undersøkelsen viser også at utviklingsoppgaver i samfunnsikkerhet og beredskap, for eksempel utarbeidelsen av fylkes-ROS-analyse, ikke blir gjort eller trekker ut i tid.

Undersøkelsen viser at avdelingsdirektører nedprioriterer utviklingsoppgaver, oppfølging og veiledning av kommuner og brukere. Det gjelder både helse- og sosialområdet, barnevern, utdanning og samfunnsikkerhet og beredskap. Det kan derfor synes som fylkesmannsembetenes løsning av disse oppgavene i liten grad oppfyller målsettingene som er formulert i tildelingsbrev og embetsoppdrag.

182) Jf. kravet i forskrift om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjoner for omsorg og behandling, § 8. Tilsynsbesøk.

#### **4.8.4 Det kommunale selvstyre blir svakt ivaretatt i forhold til faglige, sektorhensyn i enkelte fylkesmannsembeter**

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon når det gjelder om kommunene oppfatter at embetene tar hensyn til det *kommunale selvstyre*. I enkelte fylker opplever kommunene at fylkesmennene ivaretar de statlige sektorhensynene på en måte som sikrer at lokaldemokratiet kan ta selvstendige beslutninger. I Sør-Trøndelag oppfatter rådmennene at embetet balanserer de konkurrerende hensynene på en god måte. Rådmennene sier at embetets praksis med kommunespesifikke forventningsbrev er nyttig. I andre fylker sier imidlertid mange rådmenn at faglige sektorhensyn er overordnet det kommunale selvstyre. En del kommuner opplever at samordningen mellom de ulike avdelingene er svak. Konsekvensen kan være at kommunene ikke får realisert statlige målsettinger, for eksempel full barnehagedekning i kommunen, som følge av svak samordning av ulike sektorhensyn hos fylkesmannen.

Undersøkelsen viser også store utfordringer knyttet til samordning av regional stat utenfor embetene. En fragmentert, regionalt stat kan være tids- og ressurskrevende for kommunene å forholde seg til, og fylkesmannens samordning med andre statlige etater er ikke tilstrekkelig. Fylkesmannens ansvar for regional samordning er ambisiøst formulert i resultatkravene, og det er uklart om fylkesmannen definerer det som en primæroppgave og har tilstrekkelige virkemidler for å følge opp målsettingene.

#### **4.8.5 Fylkesmennene har svak gjennomslagskraft som pådriver for samfunnssikkerhet og beredskap**

Undersøkelsen viser at samfunnssikkerhet og beredskap er ressursmessig nedprioritert, til tross for at DSB og fylkesberedskapssjefene oppfatter oppgavene som stadig mer krevende og omfattende ut ifra risiko- og sårbarhetsvurderinger. Den klare nedgangen i antall årsverk på samfunnssikkerhet og beredskap skyldes trolig nødvendige omdisponeringer for å få løst prioriterte oppgaver på justisområdet, for eksempel sivilsaker.

Utarbeidelse av fylkes-ROS-analyser i embetene har vært forventet i flere år, og DSB har gitt en ekstra bevilgning med dette som formål. Undersøkelsen viser likevel at det er flere embeter som ikke har gjennomført en ROS-analyse i fylket. Årsaker kan være svak oppfølging av DSB som etatsstyrer, men også manglende interesse og kompetanse for arbeidet med ROS-analyse i en del embeter. Enkelte embeter sier også at de har gjort en lite tilfredsstillende jobb med ROS-analyser i kommunene i fylket. Nedprioritering og små beredskapsenheter i de minste embetene gjør det vanskelig for embetene å få tilstrekkelig kompetanse og å ivareta en bred oppgaveportefølje innen samfunnssikkerhet og beredskap.

Undersøkelsen tyder på at fylkesmannens gjennomslagskraft overfor kommunene og andre statlige etater når det gjelder *samfunnssikkerhet og beredskap* i en del tilfeller er svak. Andre regionale statsetater ivaretar først og fremst sine egne særskilte sektorhensyn, og fylkesmannens få virkemidler gjør at samordningen av samfunnssikkerhet og beredskap er lite effektiv. Det er fylkesmannens uformelle autoritet og de statlige etatenes egne prioriteringer som avgjør hvor godt samarbeidet og samordningen av regional beredskap fungerer. Samarbeidet fungerer best med andre statlige etater som har beredskap som en sentral oppgave, for eksempel politidistriktene. Selv om samarbeidsklimaet er godt, kan oppfølgingen og resultatene av det regionale beredskapsarbeidet være mangelfull. Fylkesberedskapssjefene sier at samarbeidet med Mattilsynet har fungert godt i øvelser, men både beredskapssituasjonen i kommunene og DSBs vurdering tilsier at det er et særlig bekymringsområde. Vann og avløp er i liten grad omfattet av fylkesmannens generelle beredskapstilsyn i kommunene, og få kommuner har vurdert vann og avløp i sine ROS-analyser. Den største hendelsen knyttet til drikkevann som har oppstått de senere årene, Giardia-utbruddet i Bergen, kunne ifølge DSB vært håndtert bedre. Det kan se ut til at oppfølgingen av dette risikoområdet er mangelfull, og at det er behov for mer samarbeid mellom fylkesmannens generelle beredskapstilsyn og Mattilsynets tilsyn med vannverkseierne (blant annet kommuner).

## 5 Hvilken ressursituasjon opererer embetene ut ifra?

### 5.1 Utviklingen i fylkesmannsembetenes ressursituasjon

#### 5.1.1 Utvikling i tildelingene til embetene

Figur 19 viser utviklingen i tildelingene embetene mottar i forbindelse med tildelingsbrevet i perioden 2003–2006.

Totalt mottok embetene 1 mrd. kroner i 2006. Det var en økning på 21,5 mill. kroner i forhold til 2003. Sju embeter mottok en mindre tildeling i 2006 enn i 2003, mens 11 embeter hadde en økning. Oslo og Akershus hadde den største økningen i tildelingene fra 2003 til 2006 med nesten 5 mill. kroner, mens Hedmark hadde det største kuttet med 600 000 kroner.<sup>183</sup>

#### Kutt omtalt i tildelingsbrev

I 2004 ble det gjort et direkte kutt i tildelingene med totalt 20 mill. kroner, på bakgrunn av en forventet effektivisering av tilsynsarbeidet.<sup>184</sup> I tillegg var det et kutt på 10 mill. kroner knyttet

til oppgaver som falt fra fylkesmannens oppgaveportefølje, og det var en reduksjon i tildelinger som følge av differensiert arbeidsgiveravgift og reduserte strømuttergifter på til sammen 5,1 mill. kroner.

#### Omfordeling som følge av ny budsjettfordelingsmodell

Fra tildelingen i 2005 ble en ny budsjettfordelingsmodell tatt i bruk, og fra og med tildelingene i 2006 anser FAD modellen som implementert.<sup>185</sup> Modellen innebærer en omfordeling av midlene mellom embetene.<sup>186</sup> Tidligere ble det tildelt midler etter tre budsjettkapitler, og det førte til en skjevfordeling av midlene. Konsekvensen av den nye modellen er at embeter med befolkningstette områder får relativt mer ressurser, for eksempel Oslo og Akershus. I tillegg er det lagt inn aktivitetsbaserte kriterier som har gitt en vridning av tildeling av midler. Disse kriteriene er gjengitt i tabell 22.

Figur 19 Totale tildelinger for 2003 og 2006. Tall i kroner



Kilde: tildelingsbrev

183) Finnmark hadde et kutt på 3 mill. kroner fra 2003 til 2006. Men dette kuttet hadde sin bakgrunn i reduserte utgifter til arbeidsgiveravgift.

184) Tildelingsbrev for 2004

185) Tildelingsbrev for 2005 og 2006.

186) Møte med FAD, 18. januar 2007.

**Tabell 22 Saksbehandlingsområder berørt av budsjettfordelingsmodellen**

Departement:	Saksområde:
Barne- og familiedepartementet	Antall tilsynsbesøk
Justisdepartementet	Fritt rettsråd osv. (antall saker)
	Fritt rettsråd, antall bilag
Kommunal- og regionaldepartementet	Antall KRD-saker (garanti, budsjett, låneopptak)
	Klagesaksbehandling, byggesaker
Sosialdepartementet	Klagesaksbehandling, sosialsaker
Miljøverndepartementet	Rovdyrsaker
	Forurensningssaker
Landbruks- og matdepartementet	Rovdyrsaker

Kilde: budsjettfordelingsmodellen (www.frn-nett.no)

### 5.1.2 Utvikling i driftsutgifter og inntekter på ordinært budsjett<sup>187</sup>

Tabell 23 viser utviklingen i embetenes totale<sup>188</sup> driftsutgifter og inntekter i forhold til de ordinære oppgavene. Embetenes inntekter vises ved tildelinger, refusjoner og driftsinntekter<sup>189</sup>. Utgiftene er lønn inkludert arbeidsgiveravgift og overtid, og utgifter til varer og tjenester. Tabellen viser at embetene har et foreløpig merforbruk<sup>190</sup> i alle årene etter at disse utgiftene er betalt. Merforbruket har blitt redusert med ca. 30 mill. kroner fra 2003 til 2006, men merforbruket økte med ca. 20 mill. kroner fra 2005 til 2006.

Den største endringen i utgifter er knyttet til utgifter til varer og tjenester, som har blitt redusert med rundt 47 mill. kroner. Hoveddelen av denne reduksjonen kom fra 2003 til 2004 da Statens utdanningskontor ble innlemmet i embetet.<sup>191</sup> I tillegg har lønnsutgiftene økt i samme periode med ca. 27 mill. kroner.

### Andre inntekter

#### Eksterne midler<sup>193</sup>

Ifølge St.prp. nr. 1 (2005–2006) kan fylkesmannen pålegges å gjennomføre oppgaver for andre departementer i løpet av budsjettåret. Det dreier seg om handlingsplaner, prosjekter og å styrke innsatsen på ordinære oppgaver. Fylkesmannen skal da få tilført ekstra eksterne midler for å få utført disse oppgavene.

I sine kommentarer til rapporten sier FAD at styrking av ordinære oppgaver bare unntaksvis bør skje utenom de ordinære budsjettprosessene. Helse- og omsorgsdepartementet sier imidlertid i sine kommentarer at det bevisst har tilført embetene eksterne midler på bakgrunn av at utviklingsoppgaver, faglig veiledning og oppfølging av kommunene blir nedprioritert i embetene hvis de ikke får øremerkede tilskudd.

**Tabell 23 Utvikling i embetenes totale driftsutgifter og inntekter 2003–2006. Tall i kroner**

	2003	2004	2005	2006
Tildelinger	984 178 000	960 724 000	985 694 000	1 005 690 000
Refusjoner	36 404 350 <sup>192</sup>	34 828 282	34 156 217	29 726 550
Inntekter drift	16 201 009	14 115 976	12 305 994	9 964 061
<b>Sum inntekter</b>	<b>1 036 783 359</b>	<b>1 009 668 258</b>	<b>1 032 156 211</b>	<b>1 045 380 611</b>
Lønn	755 647 741	762 617 783	757 721 080	782 219 662
Drift	345 864 975	291 329 844	289 176 717	298 227 987
<b>Sum utgifter</b>	<b>1 101 512 716</b>	<b>1 053 947 627</b>	<b>1 046 897 797</b>	<b>1 080 447 649</b>
<b>Merforbruk</b>	<b>64 729 357</b>	<b>44 279 369</b>	<b>14 741 586</b>	<b>35 067 038</b>

Kilde: virksomhetsregnskapene

187) Utgifter på det som omtales som ordinært budsjett, blir regnskapsført på kapittel 1510, post 01.

188) Enkelte utgifter som lønnsutgifter til styrer, råd og utvalg er utelatt.

189) For eksempel utleie av lokaler.

190) Merforbruk er her definert som summen av utgifter minus summen av inntekter, jf. tabell 23.

191) Regnskapet for Statens utdanningskontor er inkludert for 2003.

192) Statens utdanningskontor mangler regnskapstall for refusjoner fra flere fylker. Størrelsen på refusjoner fra Statens utdanningskontor er imidlertid såpass lave at det ikke får noen konsekvenser for denne undersøkelsen.

193) Det som omtales som eksterne midler og øremerkede midler, er midler som blir regnskapsført på kapittel 1510, post 21.

**Tabell 24 Mindreforbruk eksterne midler. Tall i kroner**

	2003	2004	2005	2006
Mindreforbruk eksterne midler	63 495 020	28 150 543	13 610 418	18 273 315

Kilde: virksomhetsregnskapene

**Tabell 25 Mindreforbruk på 21-posten, og departementets ompostering fra 01-posten til 21-posten. Tall i kroner**

	2003	2004	2005	2006
Mindreforbruk 21-posten	63 495 020	28 150 543	13 610 418	18 273 315
Ompostering FAD	55 494 541	29 353 000	13 611 000	18 300 000

Kilde: FAD og virksomhetsregnskapene

I 2006 ble embetene tilført totalt 227 mill. kroner i eksterne midler mot 195 mill. kroner i 2003. Finnmark og Sogn og Fjordane var de to embetene som fikk mest eksterne midler, med henholdsvis 44 og 28 mill. kroner.

Inntektene og utgiftene knyttet til dette skal regnskapsføres på egen post (21-posten). Tabell 24 viser det årlige mindreforbruket<sup>194</sup> av disse midlene.

Fylkesmannen i Rogaland skiller seg ut i 2006 med et regnskapsført mindreforbruk på 11 mill. kroner i regnskapet for eksterne midler. I årsrapporten til fylkesmannen i Rogaland gjøres det rede for at større overføringer fra eksterne kilder gjorde at embetet kom ut med et mindreforbruk på det ordinære 2006-regnskapet. Fylkesmannen i Nordland hadde et mindreforbruk på rundt 2,4 mill. kroner, uten at det gis noen forklaring på dette i årsrapporten.

Flere embeter sier i spørreundersøkelsen og intervjuer at de er nødt til å saldere ordinært budsjett ved hjelp av eksterne midler. Virksomhetsregnskapene viser at det tidligere har vært et vesentlig mindreforbruk på de eksterne oppgavene. I 2003 hadde embetene et samlet mindreforbruk på 63 mill. kroner, men det var redusert til 13 mill. kroner i 2005. Fra 2005 til 2006 var det en økning, slik at mindreforbruket i 2006 var på ca. 18 mill. kroner.

FAD har i alle årene fra 2003–2006 gjort omposteringer i regnskapet. Årlig er utgifter fra regnskapet for de ordinære oppgavene ompostert til regnskapet for de eksterne midlene. FAD begrunner dette i brev hvert år med at utgiftene skulle vært ført på post 21, men at disse til dels er feilført på post 01. Det blir utdypet i departementets kommentarer til rapporten. Departementet

sier det har erfart i varierende grad at prosjektutgifter osv. finansiert med eksterne midler, er regnskapsført av embetene til dels er utgiftsført på utgiftspost 01, mens disse utgiftene skulle vært ført på post 21. Det gjelder særlig kostnader knyttet til arealbruk, inkludert fellesareal, men også bruk av felles IT-systemer og fellesfunksjoner som arkiv, forværelse, personalforvaltning osv. Det er bakgrunnen for at FAD har bedt om sentral ompostering av utgifter fra post 01 til post 21 i statsregnskapet.

Disse omposteringene sammenfaller i stor grad med mindreforbruket på post 21, se tabell 25.

#### *Administrativ kostnadsdekking*

Når embetene utfører oppgaver som ligger utenfor embetsoppdraget, skal midlene også dekke de administrative kostnadene. Kostnadene som skal dekkes, er for eksempel kontorplass, IT-utstyr, strøm osv. På den annen side skal de eksterne midlene ikke finansiere den ordinære oppgaveløsningen.

Tabell 26 viser embetenes inntekter knyttet til administrativ kostnadsdekking for de av embetene der dette framgår av virksomhetsregnskapet. Blanke felter betyr altså ikke at embetet ikke har tatt overhead, men at det er regnskapsført på en måte som er vanskelig å spore på grunn av forskjellig praksis for regnskapsføring.

Administrativ kostnadsdekking varierer betydelig mellom fylkene, spesielt tatt i betraktning hvor mye regnskapsførte inntekter embetet har i forbindelse med eksterne midler. I regnskapet for 2006 for fylkesmannen i Buskerud er det oppgitt inntekter i forbindelse med administrativ kostnadsdekning på 4,8 mill. kroner, mens regnskapsførte inntekter i forbindelse med eksterne midler er 4,9 mill. kroner.

194) Med mindreforbruk har her betydningen inntekter minus utgifter



**Tabell 26 Embetenes inntekter knyttet til administrativ kostnadsdekning**

Fylke	2004	2005	2006
Østfold		5 326 682	3 007 438
Oslo og Akershus	1 420 205	1 704 496	1 641 498
Hedmark	2 034 076	3 332 818	2 309 609
Oppland			994 488
Buskerud	3 330 644	2 441 860	4 785 957
Vestfold			
Telemark	874 971	2 044 454	1 957 955
Aust-Agder	2 198 145	1 734 953	1 670 637
Vest-Agder	3 182 127	3 766 940	4 806 763
Rogaland			
Hordaland	824 919	1 279 851	1 128 778
Sogn og Fjordane			
Møre og Romsdal	378 700	944 040	1 105 851
Sør-Trøndelag	675 275	584 385	387 735
Nord-Trøndelag	90 320	1 314 565	
Nordland			
Troms		526 724	673 983
Finnmark	1 549 753	2 180 658	2 561 105
<b>Totalt</b>	<b>16 559 134</b>	<b>27 182 426</b>	<b>27 031 796</b>

Kilde: virksomhetsregnskapene

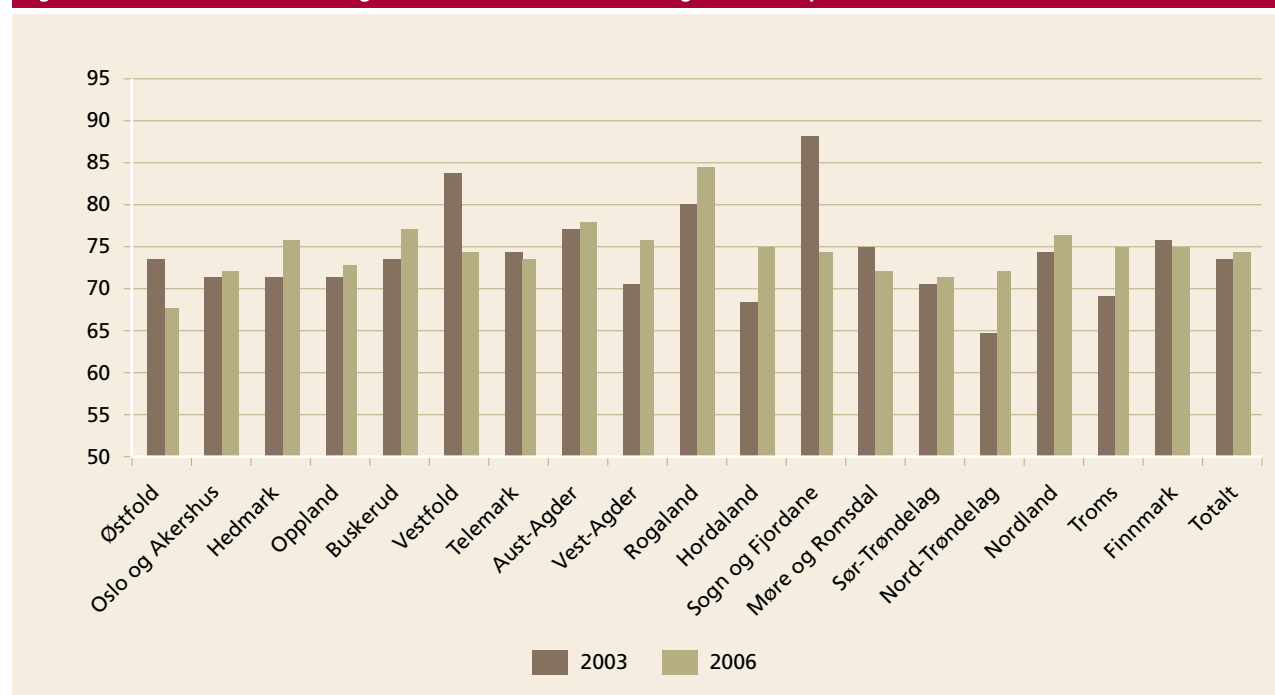
Sogn og Fjordane er ett embete hvor det er vanskelig å spore den administrative kostnadsdekningen. Dette embetet hadde nest mest inntekter i forbindelse med eksterne midler.

**Lønn og utgifter til varer og tjenester som andel av ordinær tildeling<sup>195</sup>**

*Lønn som andel av ordinær tildeling*

Figur 20 viser hvor stor del av ordinær tildeling, gitt i forbindelse med tildelingsbrevet, som blir

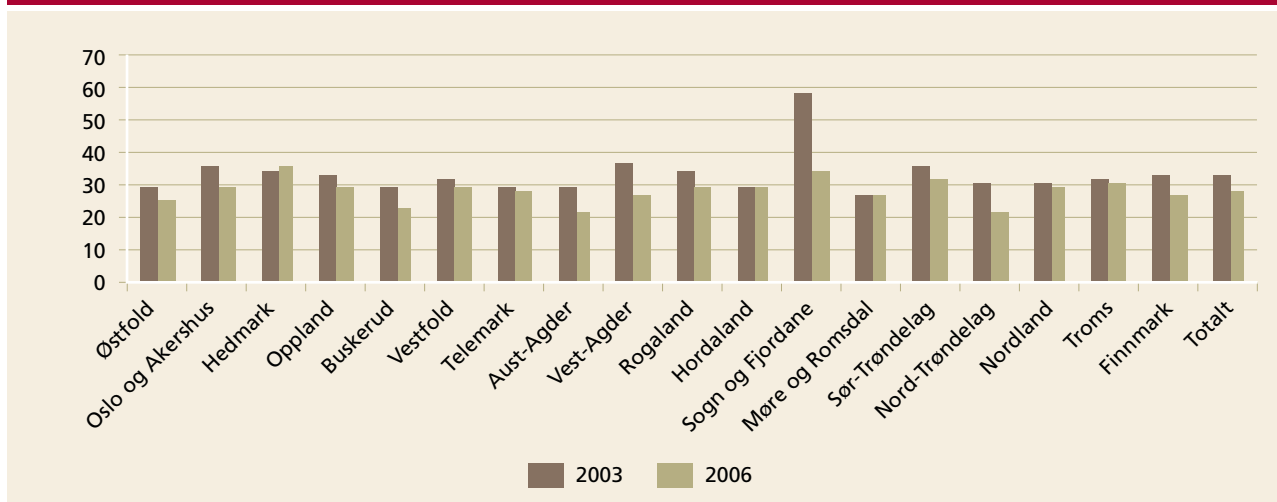
**Figur 20 Andel av ordinær tildeling som blir brukt til lønn i 2003 og 2006. Tall i prosent**



Kilde: virksomhetsregnskapene

195) Dvs. tildeling gitt i forbindelse med tildelingsbrevet.

Figur 21 Utgifter til varer og tjenesterets andel av ordinær tildeling. Tall i prosent



Kilde: virksomhetsregnskapene

brukt til lønn, inkludert overtidsbetaling og arbeidsgiveravgift. Gjennomsnittlig lønnsandel har økt fra 74 til 75 prosent fra 2003 til 2006.

Tre embeter – Østfold, Vestfold og Sogn og Fjordane – skiller seg ut ved å ha en relativt stor nedgang i lønnsandelene i forhold til de andre embetene, men disse embetene hadde en høy lønnsandel i forhold til de andre embetene i 2003. Ledelse og avdelingsdirektører i Østfold sier at de har hatt fokus på nedbemanning for å få budsjettet i balanse.

I 2006 er det Rogaland som har den høyeste lønnsandelen med 85 prosent. Det er 7 prosentpoeng mer enn Aust-Agder, som har den nest høyeste lønnsandelen, og 17 prosentpoeng mer enn Østfold, som har den laveste prosentandelen.

#### Utgifter til varer og tjenester som andel av ordinære tildelinger

Figur 21 viser andelen som utgiftene til varer og tjenester har av de ordinære tildelingene gitt i tildelingsbrevet. En synkende andel vil frigjøre mer midler til lønn. Gjennomsnittlig andel brukt til varer og tjenester, har sunket fra 33 til 29 prosent fra 2003 til 2006.

Hedmark hadde i 2006 den høyeste andelen, med 35 prosent, mens Aust-Agder og Nord-Trøndelag hadde den laveste andelen, med 22 prosent.

Hedmark er det eneste fylket som har økt andelen brukt til varer og tjenester. Den største reduksjonen var i Sogn og Fjordane, som reduserte andelen fra 59 til 34 prosent.

#### Andel brukt til lønn og varer og tjenester er over 100 prosent for 15 embeter

Prosentandelen i figur 20 og figur 21 summerer seg til over 100 prosent for 15 fylker. Årsaker er at administrativ kostnadsdekning ikke er tatt med<sup>196</sup>, at embetene kan få overskridelsessamtykke fra departementet, og at embetene bruker eksterne midler til å utføre de ordinære oppgavene. Ett eksempel på det sistnevnte er, som tidligere nevnt, embetet i Rogaland som sier i sin årsrapport for 2006 at de gjorde større overføringer fra eksterne kilder for å få det ordinære budsjettet i balanse.

#### Midler brukt til overtid og velferdsmidler

Tall fra virksomhetsregnskapene viser at det i 2004 og 2005 ble brukt ca. 3,5 mill. kroner totalt på overtidsbetaling. Det er ca. 2000 kroner årlig per årsverk. I 2006 ble det brukt ca. 4,5 mill. kroner på overtidsbetaling, noe som utgjorde ca. 2500 kroner per årsverk. Disse midlene er ifølge embetene selv imidlertid ikke tilstrekkelig for å dekke behovet. Ved flere embeter strykes det årlig opparbeidede fleksitimer ettersom medarbeiderne ikke har mulighet til å få tatt disse ut i avspasering.

Utgifter til velferdsmidler lå i 2004 og 2005 i overkant av 1 mill. kroner. Dette utgjorde ca. 600 kroner per årsverk. I 2006 var utgiftene til velferdsmidler ca. 1,5 mill. kroner, noe som var ca. 850 kroner per årsverk.

#### 5.1.3 Utvikling i årsverk

Fylkesmannsembetene får årsverk finansiert gjennom ordinær tildeling eller de blir finansiert eksternt.

196) Pga. manglende sporbarhet i enkelte av virksomhetsregnskapene.

### Årsverk finansiert gjennom ordinær tildeling

Årsverkene som blir finansiert gjennom ordinær tildeling, skal brukes til å utføre fylkesmannens ordinære oppgaver, det vil si oppgaver som blir gitt i embetsoppdraget. Tabell 27 viser at det på landsbasis har vært en nedbemanning i ordinære

årsverk på 129. Samtlige embeter hadde færre årsverk i 2006 enn 2003. Hedmark har hatt den største nedgangen i antall årsverk, med 17 årsverk. Den minste nedgangen var i Oslo og Akershus og Hordaland, som begge hadde en nedbemanning på rundt et halvt årsverk i samme periode.

Tabell 27 Årsverk finansiert over ordinær tildeling

Fylke	2003	2005	2006	Endring 2003–2006
Østfold	106,4	100,7	100,1	-6,3
Oslo og Akershus	204,9	207	204,5	-0,4
Hedmark	112,7	103,3	95,6	-17,1
Oppland	110,8	116,3	99,9	-10,9
Buskerud	99,8	98,9	97,7	-2,1
Vestfold	97,4	83,4	87,1	-10,3
Telemark	80,6	79,9	77,1	-3,5
Aust-Agder	72,5	66,4	66,6	-5,9
Vest-Agder	99,6	92,2	88,9	-10,7
Rogaland	133,7	127	129,2	-4,5
Hordaland	145,6	144,2	145,1	-0,5
Sogn og Fjordane	90,5	83,7	88,1	-2,4
Møre og Romsdal	114,4	108,9	102,6	-11,8
Sør-Trøndelag	121,3	115,1	111,3	-10
Nord-Trøndelag	108,8	102,3	96,7	-12,1
Nordland	124,4	126,4	116,0	-8,4
Troms	96,4	94,7	92,1	-4,3
Finnmark	82,8	76,3	75,3	-7,5
<b>Totalt</b>	<b>2002,4</b>	<b>1926,7</b>	<b>1873,9</b>	<b>-128,5</b>

Kilde: FAD

Tabell 28 Eksternt finansierte årsverk 2003–2006

Fylke	2003	2005	2006	Endring 2003–2006
Østfold	13,1	11,7	8,4	-4,7
Oslo og Akershus	16,7	22,6	25,3	8,6
Hedmark	11	12,7	11,4	0,4
Oppland	10,9	7,5	6,6	-4,3
Buskerud	4,5	6	5,3	0,8
Vestfold	6,6	10,5	7,2	0,6
Telemark	7,8	12,9	5,6	-2,2
Aust-Agder	6	9,6	8,4	2,4
Vest-Agder	13,3	12,5	14,2	0,9
Rogaland	10,2	18	11,3	1,1
Hordaland	17,1	17,2	13,5	-3,6
Sogn og Fjordane	21,9	29,7	14,6	-7,3
Møre og Romsdal	10,6	14,7	13	2,4
Sør-Trøndelag	10,7	9,9	9,3	-1,4
Nord-Trøndelag	12,5	12,5	13,7	1,2
Nordland	17,7	13,9	9,8	-7,9
Troms	7	10,4	6,6	-0,4
Finnmark	8,8	6,8	11	2,2
<b>Totalt</b>	<b>206,2</b>	<b>239</b>	<b>195,2</b>	<b>-11,0</b>

Kilde: FAD

### Eksternt finansierte årsverk

I tillegg til å ha årsverk finansierte gjennom ordinær tildeling, kan embetene også ha eksternt finansierte årsverk. Disse årsverkene er finansierte gjennom eksterne midler. Tabell 28 på forrige side viser at antall eksternt finansierte årsverk har gått ned fra 2003 til 2006 med 11 årsverk. 2005 var året hvor det var flest eksternt finansierte årsverk. Åtte embeter har hatt nedgang i eksternt finansierte årsverk, mens ti embeter har hatt økning. Oslo og Akershus har hatt den største økningen med 8,6 årsverk. Oslo og Akershus har flest eksternt finansierte årsverk med 25,3 mens Buskerud har færrest med 5 årsverk.

### Antall ordinære årsverk redusert selv om de ordinære tildelinger har økt

Tabell 29 viser de respektive embetenes endring i ordinær tildeling og årsverk finansierte av denne tildelingen. Totalt har det vært en nedbemanning på 129 årsverk, selv om tildelingene har økt med 21,5 mill. kroner. Det er ingen klar sammenheng mellom endring i tildeling og endring i årsverk. For eksempel hadde både Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal en nedbemanning på ca. 12 årsverk i perioden 2003-2006. I samme periode har Møre og Romsdal hatt en økning i sine tildelinger på rundt 2,7 millioner kroner, mens Nord-Trøndelag har hatt en reduksjon på omtrent 600 000 kroner. De fleste embeter sier i spørreunder-

søkelsen at det er nødvendig med en nedbemanning for å holde budsjettet.

I sine kommentarer til rapporten sier FAD at nedgangen i antall årsverk skyldes prisvekst på varer og tjenester og økte lønnsutgifter. Departementet sier at årlig budsjettvekst er på under 1 prosent, mens årlig prisvekst på varer og tjenester er på ca. 2 prosent, og årlig lønnsvekst har vært på ca. 4 prosent. I tillegg peker departementet på at det har vært generelle utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde arbeidskraft i et stramt arbeidsmarked. I møte sier imidlertid departementet at det årlig gis midler fra Finansdepartementet til lønnskompensasjon til fordeling ut ifra en reell lønnsstatistikk. FAD fordeler disse midlene til embetene basert på skjønn.

## 5.2 Intern ressursstyring i embetene

### 5.2.1 Hva bestemmer fordeling av ressurser mellom avdelingene?

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført, svarer ledelsen i to tredeler av embetene at budsjettfordelingen styres av tidligere års budsjettfordeling, mens den siste tredelen sier at den i noen grad styres av dette.

Tabell 29 Endring i ordinær tildeling og årsverk 2003–2006. Tall i mill. kroner og årsverk

Fylke	Endring bevilgning 2003–2006	Endring årsverk 2003–2006
Østfold	1,5	-6,3
Oslo og Akershus	4,8	-0,4
Hedmark	-0,6	-17,1
Oppland	-0,4	-10,9
Buskerud	1	-2,1
Vestfold	1,9	-10,3
Telemark	-0,1	-3,5
Aust-Agder	-0,3	-5,9
Vest-Agder	-0,7	-10,7
Rogaland	3	-4,5
Hordaland	3,7	-0,5
Sogn og Fjordane	3,4	-2,4
Møre og Romsdal	2,7	-11,8
Sør-Trøndelag	2,3	-10
Nord-Trøndelag	-0,6	-12,1
Nordland	1,1	-8,4
Troms	1	-4,3
Finnmark	3,1	-7,5
<b>Totalt</b>	<b>21,5</b>	<b>-128,5</b>

Kilde: tildelingsbrev og FAD

Ledelsen i fem embeter sier de i stor grad eller svært stor grad bruker departementets fordelingsnøkkel når de skal fordele budsjettet. Ti embeter sier de bruker denne i noen grad, mens tre embeter sier de bruker den i liten grad.

Ledelsen i tre embeter sier de i stor grad gjør egne prioriteringer når budsjettet skal fordeles, uavhengig av departementets fordelingsnøkkel og tidligere års budsjett. 14 embeter gjør i noen grad egne prioriteringer, mens ett embete i liten grad gjør egen prioritering.

I sine kommentarer til budsjettfordelingen trekker flere embeter fram at hoveddelen av budsjettet blir brukt på å lønne faste ansatte.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse har ledelsen og avdelingsdirektørene svart på spørsmål om i hvilken grad medarbeiderne brukes på tvers av enhetene. 11 prosent svarer at medarbeiderne i stor grad blir brukt på tvers av enhetene, 70 prosent i noen grad og 19 prosent i liten grad.

Når det gjelder antall årsverk som blir lånt eller lånt ut fra en avdeling, er det i hovedsak mellom 0 og 1 årsverk. Blant avdelingsdirektørene som sier det i stor grad brukes medarbeidere på tvers av avdelingene varierer det fra 0 til 3 årsverk.

### 5.2.2 Hvordan brukes prosjektmidler?

Som omtalt i kapittel 5.1, mottar embetene eksterne midler i form av for eksempel prosjektmidler. Disse midlene skal blant annet brukes til å lønne ansatte som skal jobbe med prosjekter. Embetene kan velge om de vil bruke egne ansatte eller ansette en midlertidig ansatt til å jobbe med prosjektet. FAD har sett at fylkesmannsembetene har ulike framgangsmåter på det. For det første velger en del embeter å omorganisere seg internt, og dermed frigjøre kapasitet hos enkelte medarbeidere, slik at disse kan ta seg av oppgaven. Embetene bruker da ledig kapasitet i organisasjonen og ansetter ikke nye. Prosjektmidlene kan dermed brukes til andre oppgaver. For det andre velger noen embeter å sette erfarne medarbeidere i relativt høye stillingskategorier på disse prosjektene, og heller nyansette mindre erfarne medarbeidere på lavere lønnstrinn. På den måten kan embetene frigjøre prosjektmidler til andre oppgaver. For det tredje kan embeter bruke midlene til å ansette nye medarbeidere til disse prosjektoppgavene. Disse prosjektstillingene kan være dyre, siden de skal ha riktige kvalifikasjoner for prosjektet. Og det er en risiko for at en midlertidig stilling må omgjøres til fast stilling

som følge av at prosjektet videreføres over lengre tid enn forutsatt.

Ifølge FAD kan varierende ressursituasjon i ulike embeter ha betydning for hvilke av disse tre framgangsmåtene embetene velger. Et embete med en stram ressursituasjon i utgangspunktet, vil kanskje ikke ha tilstrekkelig ledig kapasitet for å sette faste ansatte på prosjektet. Det gjør at dette embetet ikke har anledning til å velge den mest gunstige løsningen, og at prosjektmidlene gitt på denne måten kan øke forskjellen mellom embetene. En annen risiko er at ordinære oppgaver blir nedprioritert.

I spørreundersøkelsen Riksrevisjonen har gjennomført, kommer det fram at flere embeter bruker egne ansatte til disse prosjektene for å frigjøre lønnsmidler for å få budsjettet i balanse. Flere av embetene trekker samtidig fram at det er nødvendig med en nedbemanning for å få budsjettet i balanse.

---

## 5.3 Vurderinger

### 5.3.1 Nedbemanning av ordinære årsverk i embetene

Undersøkelsen viser at embetene har hatt en økning i tildelingene på totalt 21 mill. kroner fra 2003 til 2006, en økning på 2 prosent. I samme periode har totalt antall ordinære årsverk gått ned med 129, en nedgang på 6,5 prosent. Det kan se ut som en av forklaringene til nedgangen i antall årsverk er at embetene har et merforbruk på de ordinære oppgavene. Lønn er den største utgiftsposten til embetene, og flere embeter sier at det er nødvendig med en nedbemanning for å komme i budsjettmessig balanse. I tidsperioden undersøkelsen har sett på, var dette merforbruket størst i 2003. FAD peker i tillegg på at prisveksten på varer og tjenester, og lønnsveksten har vært større enn økningen i tildelingene. Imidlertid skal embetene få årlige kompensasjoner for pris- og lønnsvekst. Det kan derfor synes som disse kompensasjonene ikke har vært tilstrekkelige for å opprettholde et stabilt antall årsverk.

Undersøkelsen viser at det er manglende sporbarhet når det gjelder regnskapsføring av administrativ kostnadsdekning. I fem fylker sto ikke administrativ kostnadsdekning i virksomhetsregnskapene. For ett embete kan det reises spørsmål om troverdigheten i regnskapsføringen, siden administrativ kostnadsdekning i stor grad sammenfaller med de eksterne midlene embetet

er tildelt. Den manglende sporbarheten gjør det vanskelig å anslå hvor stort merforbruket på det ordinære budsjettet er.

### **5.3.2 Embetene bruker eksterne midler for å utføre sine ordinære oppgaver**

Undersøkelsen viser at flere embeter salderer det ordinære budsjettet ved hjelp av eksterne midler for å komme i balanse. Embetene hadde i 2006 eksterne inntekter på totalt 227 mill. kroner. Det var en økning på 32 mill. kroner i forhold til 2003. Eksternt finansierte årsverk ble i samme periode redusert fra 206 til 195 årsverk. Embetene sier at de blant annet bruker faste ansatte til å utføre eksternt finansierte oppgaver. Det kan tyde på at embetene i økende grad har blitt avhengig av eksterne midler. Både ved at de kan lønne faste ansatte gjennom disse midlene, gjennom administrativ kostnadsdekning på disse midlene, ved at fagdepartementer gir øremerkede tilskudd for at embetene skal prioritere enkelte ordinære oppgaver, og ved at noen embeter bruker disse midlene bevisst til å dekke inn merforbruk på det ordinære budsjettet. Ett eksempel på det siste er fylkesmannen i Rogaland, som har en lønnsandel og driftsandel på over 100 prosent. Embetet må derfor finne inntektskilder for å få det ordinære budsjettet i balanse. Fylkesmannen i Rogaland sier i årsrapporten at de gjør dette ved å overføre eksterne midler til det ordinære budsjettet, og dermed finansierer prioriterte

områder innen den ordinære oppgaveporteføljen.

Undersøkelsen viser at FAD årlig har ompostert utgifter fra ordinært budsjett til budsjett for eksterne midler. Departementet hevder at årsaken er at utgifter er feilført. Overføringen tilsvarer mindreforbruket på budsjettet for eksterne midler. På grunn av at flere embeter sier de bruker av de eksterne midlene for å løse de ordinære oppgavene, kan det se ut til at departementet i liten grad har grunnlag for å gjøre omposteringer i den grad det gjør. Et relevant spørsmål blir dermed om de eksterne midlene blir brukt som forutsatt.

### **5.3.3 Muligheter for effektivisering ved fleksibel organisering**

Undersøkelsen viser at noen embeter har god måloppnåelse selv om de har en trang ressursituasjon. Fylkesmannsembetet i Hordaland har for eksempel et høyt antall tilsyn og behandler mange klagesaker til tross for relativt begrensede ressurser. Dette embetet har en fleksibel organisering der tilsyn utføres av medarbeidere med forskjellig faglig bakgrunn. Fylkesmannen i Rogaland sier at embetet har lært mye av Hordaland ved at medarbeidere har hospitert der, og at hospiteringen har hjulpet embetet i oppgaveløsningen. Det er trolig at flere embeter kan effektivisere tilsynet ved større fleksibilitet i bemanningen.

## 6 Er styringen av fylkesmannsembetene tilstrekkelig målrettet og effektiv?

Ut ifra kravene til mål- og resultatstyringen skal etatsstyringen av fylkesmannsembetene sikre at underliggende virksomheter bidrar til å oppnå politiske målsettinger og prioriteringer, bruker ressursene effektivt, og sikre samsvar mellom fylkesmennenes ressurser og oppgaver.

I prinsippet skiller ikke styringen av fylkesmannsembetene seg fra annen type virksomhetsstyring, men et stort antall virksomheter med faglig ansvar gjør at styringen blir krevende, og stiller krav til nær kontakt departementene imellom, og mellom departementene og fylkesmannsembetene.<sup>197</sup>

FAD er administrativt overordnet fylkesmannsembetene og har et hovedansvar for tilrettelegging, sikring og kontroll av kvalitet i styringssystemet, organisasjonsutvikling og et generelt ansvar for de administrative rammebetingelsene.<sup>198</sup> I samråd med de 12 fagdepartementene har FAD også ansvaret for initiering, samordning og oppfølging av utviklingstiltak overfor fylkesmannsembetene. FAD gjennomfører og følger opp de årlige ledersamtaler med fylkesmennene.

Fagdepartementene har direkte faglig instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen innen vedkommende departements saksområde.<sup>199</sup> Innenfor rammen av tildelingsbrevet skjer styring av embetene på de ulike fagområdene direkte fra departementene som bruker fylkesmannen i sin regionale oppgaveløsning. Fagdepartementene gir embetene sine oppdrag gjennom tildelingsbrevet. I tillegg får fylkesmannsembetene et embetsoppdrag med en oversikt over alle resultatområdene på de ulike departementsområdene. Det er fagdepartementene som har ansvar for at embetene har tilstrekkelige ressurser til oppdragene som pålegges gjennom tildelingsbrevet. Fagdepartementene tilpasser oppgaveporteføljen til ressursene embetene har til rådighet.

Tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene blir utarbeidet og sendt ut av FAD, og utformes i nært samarbeid med alle departementene og direktoratene som fylkesmannsembetene er satt til å løse oppgaver for. Arbeidet samordnes i Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU). Alle departementer med vesentlig oppgaveportefølge ved embetene og leder for Fylkesmennenes arbeidsutvalg deltar i DFU. Det holdes fire til seks møter i året, og i forkant av disse møtene møtes DFUs saksbehandlingsgruppe, som inkluderer alle departementer og direktorater med oppgaveportefølge overfor fylkesmannsembetene. DFU er et rådgivende samordningsorgan for FAD, og et forum for styringskoordinering og erfaringsutveksling mellom FAD og departementene. FAD regner utarbeidelse av styringsdokumenter som en av hovedoppgavene for DFU.<sup>200</sup>

Som ledd i FADs overordnede styring av fylkesmannsembetene, har departementet fire møter hvert år med fylkesmennene (fylkesmannsmøtene), og ett møte for embetenes administrative ledelse.<sup>201</sup> Både fylkesmennene og assisterende fylkesmenn deltar fast i tillegg til representanter for departementene og direktoratene. Fylkesmannsmøtene er ledd i den formelle styringsdialogen og skal skape et fellesskap mellom departementene og fylkesmennene om forståelse av oppgavens innhold og prioritering, om utvikling av fylkesmannsrollen og om den organisatoriske struktureringen av embetet.<sup>202</sup>

FAD har videre kontakt med tillitsvalgte for fylkesmennene, gjennom møter i Fylkesmennenes arbeidsutvalg. Utvalget består av fire fylkesmenn og to assisterende fylkesmenn, og skal hovedsakelig være bindeledd mellom fylkesmennene og departementene.<sup>203</sup> Arbeidsutvalget har møter med andre departementer om saker som angår

197) Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). 2003. Styring, samhandling og organisering. Departementene og fylkesmannsembetene. Retningslinjer, s. 9.

198) Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). 2003. Styring, samhandling og organisering. Departementene og fylkesmannsembetene. Retningslinjer, s. 10.

199) Fylkesmannsinstruksen, § 1.

200) Brev fra Arbeids- og Administrasjonsdepartementet til Riksrevisjonen, 28. juni 2004.

201) Dette er i henhold til tildelingsbrevet.

202) Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). 2003. Styring, samhandling og organisering. Departementene og fylkesmannsembetene. Retningslinjer, s. 14.

203) Intervju med leder for Fylkesmennenes arbeidsutvalg, fylkesmann i Rogaland Tora Aasland, 4. oktober 2006.

fylkesmennene, men generelt har utvalget mest kontakt med FAD. Departementet gjør også en del oppgaver som administrativ tilrettelegger av en del fellesfunksjoner, som for eksempel felles IT-løsninger og felles arkiv- og rapporteringssystemer.

## **6.1 Bidrar etatsstyringen til samsvar mellom oppgaver og ressurser hos fylkesmannen?**

Som etatsstyrer for fylkesmannsembetene har FAD ansvar for at det er samsvar mellom de oppgavene embetene får tildelt, og de ressursene embetene disponerer.<sup>204</sup> FAD har et hovedansvar for at de økonomiske rammebetingelsene over kapittel 1510 i statsbudsjettet dekker alle faste oppgaver i embetene. Fagdepartementene som pålegger embetene oppgaver, har imidlertid også ansvar for at oppgaveporteføljen er tilpasset tilgjengelige ressurser.<sup>205</sup> Spørsmålet er om etatsstyringen gir tilstrekkelig samordning mellom fagdepartementenes oppgaveporteføljer og tilgjengelige ressurser (bevilgede midler over FADs kapittel 1510).

### **6.1.1 Har departementene tilstrekkelig informasjon om måloppnåelse og oppgave- og arbeidsmengde?**

For at fagdepartementene skal kunne pålegge oppgaver i tråd med embetenes ressurser, må de ha informasjon om både disponible ressurser og oppgavemengden. Justisdepartementet (JD) sier de i liten grad innhenter informasjon som kan belyse fylkesmannsembetenes arbeidsbelastning og måloppnåelse på justisområdet. I årsrapportene nevnes blant annet antall saker innen justisaksområdene, men JD fører ingen systematisk oversikt over utviklingen i saksmengden på sine områder over tid. Departementet har på oppfordring av FAD redusert rapporteringskravene av hensyn til embetene, og har derfor liten informasjon om antall saker, behandlingstid, tidsbruk eller andre mål på arbeidsmengde. Etter JDs vurdering er det ikke tilstrekkelig informasjon i dag for å gjøre gode vurderinger av embetenes arbeidsmengde. JD sier det er FADs ansvar å få på plass et enhetlig system for registrering av slik informasjon. Departementet hevder at de ikke har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere

sammenhengen mellom oppgaver på justisområdet og de ressursene embetene har til disposisjon. Diskusjonen om oppgaver og ressurser i embetene blir diskutert i DFU, men JD ser at FAD har det overordnede ansvaret for å legge til rette for og gjøre disse vurderingene.

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har en mer systematisk informasjonsinnhenting om måloppnåelsen i embetene. Departementet har et eget rapporteringssystem for barnevernstilsynet, og sammen med årsrapportene og forsøket med rapportering via saks- og arkivsystemet ePhorte, får BLD informasjon om oppnådde resultater. BLDs erfaring med rapporteringen i ePhorte er god, og de ser positivt på at FAD videreutvikler løsninger for elektronisk rapportering. Saksmengden innen enkelte saksområder under BLDs fagområde har økt de siste årene, selv om enkelte oppgaver også har falt bort. Men BLD har ingen samlet dokumentert oversikt over hvor mye tid de ulike oppgavene tar for de enkelte embetene. Det er vanskelig å beregne, for eksempel vil geografiske forhold ha betydning for embetenes tidsbruk på tilsynsreiser. BLD sier imidlertid at FAD i liten grad har en løpende oversikt over oppgavemengde og arbeidsbelastning på de ulike resultatområdene. FAD har først og fremst fokusert på hvordan oppgavene kan gjøres mer effektivt, men barnevernstilsynet er et eksempel på en oppgave hvor det er få effektiviseringsgevinster å hente ut. Selv om embetene har blitt bedre til å samordne sine tilsynsressurser, begrenses utførelsen av tilsynet av de klart definerte reglene.

Fagdepartementene gir en kort, kvalitativ redegjørelse av måloppnåelse i sin oppgaveportefølje i forkant av medarbeidersamtalene med de enkelte fylkesmenn. FAD får da overordnet informasjon om oppgaveløsningen og tar opp vesentlige avvik i forhold til forventet måloppnåelse i møtene med fylkesmennene. Videre har FAD oversikten over saksmengden i klagesaksområdene som ligger i Sysam. Elektronisk rapportering via ePhorte kan etter hvert gi mulighet for fagdepartementene å holde oversikt over antall saker på totalt 36 resultatområder, og fungerer i dag som et tilbud for fagdepartementene på enkelte områder. Kvaliteten (validiteten) i opplysningene fra saks- og arkivsystemet er ifølge FAD ikke god nok pr. i dag for gi god styringsinformasjon. Systemet kan ifølge FAD utnyttes bedre, og i løpet av 2007 skal et eget utvalg revidere arkivnøkkelene for å sikre entydighet og enhetlig arkiveringspraksis i embetene.

204) Betydningen av sammenhengen mellom ressurser og pålagte oppgaver er understreket av Stortinget i forbindelse med behandlingen av Dokument nr. 1 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 142 (2003–2004).

205) Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). 2003. Styring, samhandling og organisering. Departementene og fylkesmannsembetene.



Målet er at alle saker som egner seg, legges inn i saks- og arkivsystemet ePhorte, og danner grunnlaget for en systematisk sammenlikning av resultatoppnåelse og saksbehandlingstid. Antall saker er likevel bare én av flere måter å kartlegge arbeidsmengde på, og FAD viser til at sakenes kompleksitet har økt på flere områder, for eksempel klagesakene etter plan- og bygningsloven. Økt kompleksitet kan gi økt tidsbruk pr. sak, men registreringer i Sysam av timebruket på klagesakene etter sosialtjenesteloven og plan- og bygningsloven er ikke god nok for å belyse dette. Fylkesmennes arbeidsutvalg hevder at timeregistrering kan være et bra tiltak for å dokumentere ressursinnsatsen, selv om det kan gi utfordringer på enkelte områder. Enkelte avdelinger i embetene har likevel valgt å innføre timeregistrering frivillig.<sup>206</sup> Fylkesmannen i Rogaland hadde gjerne sett at det var flere saksområder med en oversikt over saksbehandlingstid og antall saker, da de har hatt gode erfaringer med informasjonen fra Sysam. Det kunne vært med på å fremme erfaringsutveksling mellom embetene. Fylkesmannen i Rogaland hevder det er generelt behov for flere arenaer for erfaringsutveksling. Det er imidlertid viktig at et slikt system også har et fokus som ivaretar kvaliteten i saksbehandlingen, eller kvaliteten i utøvelsen av tilsynet.

### 6.1.2 Prioriterer departementene mellom oppgaver i forhold til disponible ressurser i sin etatsstyring?

Prioriteringer i oppgaveporteføljen blir ifølge FAD ivaretatt gjennom St.prp. nr. 1. og tildelingsbrev. Fylkesmannsmøtene skal som ledd i den formelle styringsdialogen, også bidra til å skape ”et fellesskap mellom departementene og fylkesmennene om forståelse av oppgavens innhold og prioritering.”<sup>207</sup> Mange av oppgavene til fylkesmannen er imidlertid lovpålagt og kan ikke nedprioriteres. FADs oppfatning er at de ikke kan prioritere mellom oppgaver i embetsoppdraget, så lenge de fleste oppgavene i oppdraget er pålagt av Storting og regjering. Det gjelder også tiltaket som embetene kaller ”periodisering” (utsettelse av oppgaver i en periode).<sup>208</sup>

Diskusjonen mellom departementene om prioritering av oppgaver skjer gjennom DFU.

206) Én avdeling i Sør-Trøndelag og én i Rogaland.

207) Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). 2003. Styring, samhandling og organisering. Departementene og fylkesmannsembetene. Retningslinjer, s. 14.

208) *Et magrere liv for loven?* Rapport fra Fylkesmennes ressursutvalg, 18. februar 2005, s. 20.

Departementene har gjerne ulikt syn på hva som er viktige oppgaver for embetene, men det er enighet om at lovpålagte oppgaver må prioriteres av embetene, og utføres i tråd med Stortingets forventninger. FAD ser likevel at fylkesmannsembetene i praksis må prioritere kraftigere enn det framkommer av styringsdokumentene. Prioriteringer i oppgaveporteføljen blir ivaretatt gjennom St.prp. nr. 1 og tildelingsbrev. Det er opp til det enkelte fagdepartement om andre oppgaver kan nedprioriteres. Resultatet av DFUs arbeid med styringssignalene overfor embetene er at de ulike fagdepartementene får si hva som er viktig på deres område overfor embetene, og at det ikke gjøres prioriteringer mellom departementsområdene.<sup>209</sup> Det blir i liten grad diskutert hva som skal nedprioriteres blant oppgavene som ikke er lovpålagte. Både BLD og FAD er enige i at det ikke gis signaler fra FAD eller fagdepartementene om hvilke oppgaver som kan nedprioriteres i en presset ressursituasjon. Både JD og BLD har inntrykk av at det er et misforhold mellom oppgaver og ressurser. Ressurstildeling er et politisk spørsmål, men BLD og JD har inntrykk av at FAD kunne gjort mer for å dokumentere og synliggjøre den stramme ressursituasjonen.

Flere embeter peker på at oppgavene samlet sett er for omfattende, og at styringsdokumentene ikke gir noen god hjelp til å styre og prioritere. Styringsdialogen med departementer og direktører om hva som er mulig å oppnå innenfor tilgjengelige ressurser, er ifølge flere embeter mangelfull. Fagdepartementene/direktoratene forventer at embetene prioriterer deres saker, og viser ofte liten forståelse for nedprioriteringene som fylkesmennene noen ganger må gjøre innenfor oppgaveporteføljen. Embetsledelsen i Nordland hevder at omfanget av omprioriteringer de kan gjøre, begrenses av at fagdepartementene sier de har eierskap til en del av ressursene bevilget over kapittel 1510. Det gjør at embetsledelsen oppfatter at de må være forsiktige med sine nedprioriteringer. Fylkesmannen i Østfold sier at embetsledelsen ikke prioriterer, og heller ikke *kan* prioritere mellom politikkområdene. Resultatet er at ledelsen delegerer denne typen avveininger til lederne for fagavdelingene. Det betyr at avdelingsdirektørene må prioritere innen sine fagområder og avdelinger, og at embetsledelsen kun deltar i diskusjonene om hva som må anses som ”god nok” oppgaveutførelse innenfor de økonomiske rammene. Avdelingsledere i

209) Møte med Barne- og likestillingsdepartementet, 16. januar 2007.

mange embeter sier at de ikke får gjort oppgaver, eller at de må redusere ambisjonsnivået.

## 6.2 Er styringsdialogen mellom fagdepartementene og embetene hensiktsmessig?

### 6.2.1 Redaksjonelle og administrative forbedringer i styringsdialogen

Tildelingsbrev og embetsoppdrag er departementenes viktigste styringsdokumenter til fylkesmennene. Ifølge FAD har man forsøkt å balansere behovet for mest mulig enhetlig angivelse av oppdrag, resultatkrav og rapportering mot de enkelte departementers individuelle behov.<sup>210</sup>

Fylkesmannsembetene sier at FADs redigering har gitt et mer enhetlig embetsoppdrag i et elektronisk format. FAD har også gjennomgått resultat- og rapporteringskravene, der omfanget av detaljerte rapporteringskrav er redusert, og malen for fagdepartementenes oppdrag har blitt mer enhetlig.

På flere fagområder blir likevel oppdragene ytterligere utdypet gjennom egne tilsagnsbrev/oppdragsbrev, utover embetsoppdraget. Det skjer på enkelte områder ad hoc i form av brev med nærmere presiseringer av oppdrag i løpet av året, eller det kan være institusjonalisert i form av faste, egne oppdragsbrev, som tilfellet er med Statens landbruksforvaltning (SLF). En gjennomgang av embetsoppdraget for 2005 og 2006 viser at det er forskjeller når det gjelder struktur og detaljeringsgrad både mellom fagdepartementene og innad mellom ulike fagområder innen samme departement. Embetsoppdraget er svært omfattende, bare på Miljøverndepartementets (MD) område består oppdraget av 11 resultatområder, med 255–285 enkeltoppgaver for 2005 og 2006.<sup>211</sup> Detaljeringsgraden på oppdragene avhenger av hvilke oppgaver embetene gjør for det enkelte fagdepartement. For eksempel er oppdraget for størsteparten av MDs område relativt detaljert og konkret, mens oppdraget fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) er noe mer overordnet.

Motstridende signaler fra overordnede departementer og direktorater knyttet til dekning av administrative kostnader, og ulik praksis i embetene, har tidligere vært et problem i embetenes ressursstyring. FAD utga imidlertid nye retnings-

linjer for dekning av administrative kostnader 29. mai 2006. Den sier at embetene enten spesifikt beregner kostnadene til oppgaven eller tar 40 prosent av lønn inkludert sosiale utgifter, arbeidsgiveravgift og feriepenger. FAD har opplevd prosessen med å utarbeide de nye retningslinjene for dekning av administrative kostnader som god, og at de har blitt godt mottatt. Departementet har ikke fått noen klager i ettertid, verken fra fagdepartementer eller embeter. JD, BLD og Fylkesmennenes arbeidsutvalg er enige i at de nye retningslinjene har gitt større klarhet i den administrative kostnadsdekningen, og ser ikke spørsmålet som problematisk lenger.

Alle fylkesmannsembetene sier at de kjenner til retningslinjene FAD har utarbeidet, men det varierer i hvilken grad de synes de kan følge disse. 11 embeter sier at de følger retningslinjene, mens de andre 7 embetene ikke bestandig følger retningslinjene. Hovedbegrunnelsen for å ikke gjøre det er at det ikke er tilstrekkelige midler til å dekke både lønn og administrativ kostnadsdekning. Samtidig sier embetene at det har vært større variasjoner på dette området før retningslinjene ble innført.

### 6.2.2 Er den faglige etatsstyringen for detaljert?

Embetsoppdraget fra LMD trekkes fram av mange som en god modell for å bygge på mål- og resultatstyring. Oppdraget fremmer målsettinger, men ikke spesifikke tiltak. Også Statens helsetilsyns embetsoppdrag trekkes fram som positivt. Tilsvarende blir oppdragene som forvaltes av Statens forurensningstilsyn (SFT) og Direktoratet for naturforvaltning (DN) beskrevet som svært detaljerte og detaljstyring.

For mye detaljstyring går utover lokale tilpasninger og muligheten for å styre målrettet, ifølge flere avdelingsledere: ”Detaljeringer er svært vanskelige å oppfylle, ikke minst fordi ressurstilstanden gjør at det trengs prioritering lokalt, slik at de viktigste oppgavene alltid har forrang.”<sup>212</sup>

Enkelte embeter opplyser at de i forhold til noen oppgaver ”tvinges” til å prioritere et fokus som ikke er hensiktsmessig i deres fylke, fordi oppdrag og styringssignaler ikke gir rom for lokalt skjønn.

Ifølge intervjudata kan ulik detaljeringsgrad ha ikke-intenderte effekter for styringen, ved at

210) Brev fra Arbeids- og Administrasjonsdepartementet til Riksrevisjonen, 28. juni 2004; intervju med FAD, 18. januar 2007.

211) Antall oppgaver varierer fordi noen oppgaver kun gjelder enkelte embeter.

212) Svar i spørreskjema til embetene – spørsmål 73.

områder hvor det er mest detaljerte føringer over hva som skal gjøres, tar en uforholdsmessig andel av ressursene, uten at det framkommer i styringsdokumentene at disse områdene er mer prioritert enn andre.

Mens for stor detaljeringsgrad er et problem i forhold til enkelte resultatområder, er det også mange som påpeker at noen oppdrag er veldig generelle og upresise. Formuleringer av typen ”medvirke til”, ”bidra til” og ”påse at” går igjen i mange embetsoppdrag, men embetsoppdragene innen områdene samfunnsikkerhet og beredskap og arealplanlegging trekkes fram av mange som spesielt generelle, ambisiøse og upresise.<sup>213</sup>

Kapittel 2 i tildelingsbrevet for 2005 og 2006, *Sentrale politiske føringer*, omtaler de viktigste oppgavene på de ulike fagområdene. Mange respondenter i embetene oppfatter imidlertid prioriteringene som problematiske, fordi dokumentet ikke følges opp av faglig etatsstyrer. Tilsvarende påpeker flere at de får tydelige signaler om at et område skal prioriteres høyere, men at de resterende oppgavene så forblir uendret:

”Prioriteringene som gis i generelle former blir ofte i realiteten undergravd av samme instans ved at det gis så mange oppgaver på andre områder at det blir problematisk å fastholde hovedprioriteringen.”

En rekke respondenter sier at det er et stort problem at man har planlagt aktiviteter og gjort interne prioriteringer ut ifra de oppdragene man har fått i tildelingsbrev og embetsoppdrag, for så å få nye oppgaver i løpet av året. Det ser ut til å gjelde blant annet SHdir.

Manglende prioriteringer mellom oppgavene i styringsdokumentene oppleves av mange som en utfordring i forhold til ressursene som er tilgjengelige. Tilsvarende påpeker flere at det eksisterer prioriteringsvridninger – faste, løpende oppgaver, som lovpålagte oppgaver, får ofte mindre fokus i tildelingsbrev og embetsoppdrag. I tildelingsbrevet blir det fokusert på nye og aktuelle oppgaver, mens de faste oppgavene blir mindre synlige. Manglende forståelse for arbeidsomfanget til lovpålagte oppgaver oppleves også som et problem.

213) Det kommer fram i en rekke svar i spørreskjemaet samt i intervju med Møre og Romsdal enhetsfylke om arealplanlegging, 24. mai 2006.

### 6.2.3 Er rapporteringen fra embetene til overordnet fagmyndighet hensiktsmessig?

Ved antegnelse til statsregnskapet for 2003 tok Riksrevisjonen opp ulike forhold knyttet til FADs målstyring og resultatrapportering av utvalgte fylkesmannsembeter.<sup>214</sup> Riksrevisjonen konstaterte den gangen med at fylkesmannsembetene ble stilt overfor krav om rapportering fra flere ulike departement og til ulike tider.

For å redusere belastningen for fylkesmannsembetene har FAD bedt departementene og direktoratene om å vise moderasjon i sine krav til rapportering, og at de ikke ber om mer tilbakemelding enn det som er nødvendig.<sup>215</sup> En gjennomgang av rapporteringskravene fra departementene viser store variasjoner. Det kreves rapportering på ulike tidspunkt i løpet av året, og for enkelte områder flere ganger i løpet av et år. Enkelte fagdepartementer/direktorater ber om omfattende tilbakerapportering (for eksempel Statens helsetilsyn), mens andre ber om atskilning mindre tilbakerapportering. Tilbakerapporteringer skjer enten direkte til fagdepartement/-direktorat på egne skjema og til ulike tider, eller i den ordinære årsrapporten fra det enkelte embete.

Flere av embetene hevder at kravene til rapportering har blitt bedre de senere årene, likevel pekes det på flere vesentlige forbedringspunkter. Når det gjelder rapporteringskravene, ser det ut til at direktoratene er mest detaljert. Drøyt 40 prosent av lederne i embetene sier at direktoratene har for detaljerte rapporteringskrav. I ledelsen ved embetene er andelen som synes rapporteringskravene fra direktoratene er for detaljerte, betydelig høyere (63 prosent). Embetene uttrykker et sterkt ønske om at rapporteringen bør bli mer samordnet, slik at man unngår ulike format på rapporteringen, ulike tidspunkt og dobbelrapportering. Manglende samordning av rapporteringen er svært ressurskrevende.

Det er ekstra belastende med rapporteringskrav på ulike tidspunkt i løpet av året. Embetene rapporterer både til FAD og til fagdepartementene, og det varierer om det er rapporteringen til FAD eller andre departementer som er hovedproble-

214) Dokument nr. 1 (2004–2005), s. 12. Undersøkelsen omfattet 15 underliggende virksomheter, bl.a. fylkesmennene i Oslo og Akershus, Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Oppland, Sogn og Fjordane og Nordland.

215) Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). 2003. Styring, samhandling og organisering. Departementene og fylkesmannsembetene. Retningslinjer, s. 13.

met. I hovedsak vil ledelsen ved embedtene, men også flere avdelingsdirektører, ha kun én felles rapport til FAD. Flere avdelingsdirektører hevder imidlertid at det er den mer utdypende rapporteringen til fagetatene/departementene som er hensiktsmessig. Det etterlyses en forsiktighet i forhold til hvor mye rapportering som kreves, og det bør det utvikles systemer som gjør at det er mulig å rapportere med utgangspunkt i registrerte data.

Embedtene antyder også at overordnet fagmyndighet ikke spør etter den rette typen informasjon. Områder der det ikke blir etterspurt resultatinformasjon, fører gjerne til at området blir usynlig: ”Noen områder blir nesten usynlige, selv om de er viktige og krever stor arbeidsinnsats.”<sup>216</sup>

Enkelte embeter trekker også fram at kun aktivitetsrapportering er et problem i forhold til dialogen med styrende etat og deres kunnskap og kompetanse på fagområdet. I forhold til rapporteringen på miljøområdet framkommer det for eksempel at det i liten grad er et overordnet fokus i rapporteringen:

”Det er i stor grad fokus på aktivitetsrapportering og i mindre grad fokus på rapportering av faktiske resultater [...]. Fylkesmennene blir i liten grad bedt om å rapportere i forhold til planlegging, planprosess og arealdisponering. Fylkesmennene ser et behov for god rapportering på disse områdene.”<sup>217</sup>

Enkelte avdelingsledere synes også at det er dårlig samsvar mellom embetsoppdrag og rapporteringskrav. Det som vektlegges i embetsoppdraget, vektlegges ikke nødvendigvis i forhold til rapportering:

”Jeg er av og til overrasket over hvilke områder som velges ut til å rapportere på. Min opplevelse er at LMD ikke ber om rapporter på sentrale områder, men av og til på områder som det ikke er noen spesiell aktivitet på, og som ikke oppleves som kjerneområder i forhold til embetsoppdraget.”

Embedtene stiller seg i tillegg kritiske til i hvilken grad fagmyndigheten bruker informasjonen som blir rapportert fra embedtene. Flere av avdelings-

lederne vet ikke hva rapporteringen de utfører, brukes til, og de lurer på om den blir brukt:

”Blir rapporteringene lest og brukt i noen form for styringssammenheng og ressurstildeling av departementer og direktorat? Det er i stor grad vanskelig å se at dette skjer fra et regionalt ståsted.”

Embedtene opplever at de ikke blir informert om hva rapporteringen blir brukt til. Det oppleves også som en svakhet når fylkesmannen rapporterer om forhold som ikke fungerer, uten at dette blir tatt tak i: ”MD tar i liten grad tak i saker fylkesmannen rapporterer om. Fylkesmannen får aldri noen konkret tilbakemelding på forholdene som spilles inn.”<sup>218</sup>

Tilsvarende trekker mange fram at JD i liten grad gir tilbakemelding på rapporterte behov.

#### **6.2.4 Gis det hensiktsmessige tilbakemeldinger fra overordnede myndigheter?**

Departementene og direktoratene skal på bakgrunn av årsrapportene gi en samlet tilbakemelding om helhetsinntrykket de har av embedenes resultatoppnåelse på ett av de fire årlige fylkesmannsmøtene.<sup>219</sup> De fleste fagdepartementene har egne styringsmøter med fagavdelingene samlet, eller har egne styringsmøter med embedtene enkeltvis. Hovedkanalen for tilbakemelding på de ulike sektorområdene gis fra fagdepartementene i disse styringsmøtene. I tillegg blir det gitt tilbakemeldinger fra departementene i den årlige ledersamtalen FAD har med den enkelte fylkesmannen. I FADs ledersamtale med de ulike fylkesmennene blir vesentlige avvik i forhold til forventet måloppnåelse tatt opp. Fagdepartementene går igjennom embedenes årsrapporter og rapporterer til FAD om avvik. Denne tilbakemeldingen fra fagdepartementene er kvalitativ og kort, mens mer utdypende innspill fra fagdepartementene er grunnlaget for tilbakemelding på fylkesmannsmøtet.

Ifølge Fylkesmennes arbeidsutvalg er det svakheter i departementenes tilbakerapportering til embedtene. Etter at den såkalte ”tippelappen” ble avvirket, opplever lederen av utvalget

216) Intervju med sosialsjefen i Nordland, 28. februar 2006.

217) Intervju med fylkesmannen i Oslo og Akershus, 10. mai 2006.

218) Intervju med fylkesmannen i Rogaland (miljøavdelingen, landbruksavdelingen og forvaltningsavdelingen) vedrørende arealplanlegging, 23. mai 2006.

219) Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). 2003. Styring, samhandling og organisering. Departementene og fylkesmannsembetene. Retningslinjer, s. 13.

at det ikke er noen systematisering av tilbakemeldingen fra departementene til embetene.

Lederne i fylkesmannsembetene støtter dette synet og hevder det er et gjennomgående trekk de får for lite og for dårlige tilbakemeldinger. Fylkesmennene er riktignok relativt fornøyd med de individuelle ledersamtalene de har med FAD, men de synes samtalen har klare begrensninger i forhold til gode tilbakemeldinger til embetene. Spesielt avdelingsdirektørene sier systemet er lite tilfredsstillende som tilbakemelding på de enkelte avdelingene på deres oppgaveløsning. Dels fordi det er beskjedne mengder av informasjon som blir gitt fra FAD og dels oppleves det som tilfeldig hva som kommer fram i ledersamtalen.

Det er stor variasjon i hvor nyttig embetsledelsen og avdelingsdirektørene ser på tilbakemeldingene fra de ulike etatsstyrerne. Mens hele 80 prosent synes tilbakemeldingene fra Helsetilsynet er nyttige, er det bare 25 prosent som er fornøyd med tilbakemeldingene fra JD. JD gir ingen tilbakemelding på oppgaveutførelse, ifølge intervjuer. Besvarelsen fra spørreskjemaet viser at ikke alle er enige i det, men nærmere 80 prosent av respondentene sier at JDs tilbakemelding enten mangler, er lite nyttig eller er i varierende grad nyttig. Statens helsetilsyns tilbakemeldinger er et eksempel på en god tilbakemeldingspraksis. Statens helsetilsyn skriver en oppsummering av rapporteringen fra embetene som går ut over ren statistikk, og som fokuserer på enkelte sentrale problemstillinger.<sup>220</sup>

### 6.3 Vurderinger

Undersøkelsen viser at FAD har gjort administrative forbedringer i embetsoppdrag, tildelingsbrev, rapporteringskrav og retningslinjene for dekning av administrative kostnader. Det kan være gode grunner for at den faglige etatsstyringen må tilpasses det enkelte politikkområdets behov og nasjonale føringer. Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i hvordan fagdepartementene utøver sin etatsstyring. LMD anses for å ha en god modell. Departementets oppdrag angir ”overordnede mål med strategiske utfordringer og satsingsområder”<sup>221</sup>, og embetene kan

fritt velge virkemidler og tilpasse oppfølgingen til behovene i fylket. På andre departementsområder er den faglige etatsstyringen svært detaljert, særlig fra enkelte direktorater. Det kan gå utover lokale tilpasninger og muligheten for å styre målrettet i embetet, og ha innvirkning på embetenes ressursbruk og prioriteringer. I en stram ressursituasjon kan dette få konsekvenser for løsningen av andre og mer viktige oppgaver i det enkelte embetet. Andre departementer igjen angir i liten grad prioriterte satsingsområder i styringsdokumentene. For eksempel forventer JD et engasjement på omtrent alle risikoområder innen samfunnssikkerhet og beredskap. Det er uklart om variasjonen i styringspraksisen som er påvist, alene kan begrunnes i politikkområdets særskilte behov. Det kan derfor reises spørsmål om etatsstyringen er tilstrekkelig målrettet og samordnet.

Undersøkelsen viser at det er grunn til å stille spørsmål om FAD og departementene i sin etatsstyring fastsetter ”mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser”.<sup>222</sup> FAD og enkelte fagdepartementer har i varierende grad oversikt over saks- og oppgavemengde, og har lite informasjon om arbeidsmengden fagoppgavene utgjør for embetene. Dette er viktig styringsinformasjon når oppgaveporteføljen skal tilpasses de økonomiske rammene. Undersøkelsen viser at FAD i for liten grad har oversikt over utviklingen i saks- og arbeidsmengde i embetene til å vurdere hvorvidt ressursene samsvarer med de krav og forventninger som stilles til embetene på de ulike fagområdene. Videre har enkelte fagdepartementer, som for eksempel JD, ikke tilstrekkelig informasjon om arbeidsmengde og ressursituasjon til å vurdere samsvaret mellom oppgaver og ressurser i sin oppgaveportefølje. FAD må i større grad ta ansvar for at andre departementers faglige prioriteringer sees i sammenheng med FADs økonomiske prioriteringer av kap. 1510.

Undersøkelsen viser at den komplekse styringsstrukturen i etatsstyringen av fylkesmannsembetene gir et særlig behov for god styringsinformasjon. Utover Sysam innhenter FAD i liten grad opplysninger om oppgavemengde og ressursinnsats. Opplysningene for de enkelte saksområdene i Sysam er dessuten preget av sviktende pålitelighet knyttet til tidsbruk. FAD opplyser i brev av 4. mai 2007 at det elektroniske saks- og

220) Avdelingsdirektør Sosial- og familieavdelingen, Nordland, 28. februar 2006

221) Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.4 a). Fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003 med endringer 21. desember 2005 og 14. november 2006.

222) Reglement for økonomistyring i staten, § 4 a). Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 14. november 2006.

arkivsystemet ble innført i embetene i 2001. Systemet er ifølge FAD under utvikling og utprøving, og gir derfor ikke informasjon som i tilstrekkelig grad er kvalitetssikret, og kan ikke utnyttes slik at departementene får pålitelig styringsinformasjon. Det kan derfor synes som om FAD ikke i tilstrekkelig grad sikrer god styringsinformasjon for departementenes etatsstyring.

Det er viktig å se fagdepartementenes oppgaver og FADs ressurstildeling bedre i sammenheng for å legge til rette for et prioriteringsgrunnlag for embetene som sikrer god måloppnåelse på de viktigste oppgavene. Mangelfull samordning mellom departementene kan føre til variasjon i

hvordan oppgaveløsningen prioriteres og utøves i de ulike embetene. Ledelsen i en del embeter velger å ikke prioritere mellom politikkområder, og samordningen mellom oppgaver og ressurser blir derfor opp til den enkelte avdelingsdirektørs prioriteringer i egen oppgaveportefølje. Det kan derfor reises spørsmål om embetsledelsen i disse embetene har en helhetlig virksomhetsstyring som ser på tvers av politikkområdene. Det kan se ut til at manglende samordning i etatsstyringen får konsekvenser for embetenes oppgaveløsning. FAD bør sørge for en styringsstruktur som sikrer at embetenes oppgaveløsning er i tråd med de nasjonale krav og føringer som er gitt for embetenes oppgaveløsning.

## 7 Samlede vurderinger

Fylkesmannen er regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortinget og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp regionalt og lokalt. Fylkesmannen skal utføre viktige rettssikkerhetsoppgaver som klagesaksbehandling og tilsyn. Fylkesmannen har også en viktig samordningsfunksjon i forhold til statens samlede virksomhet i fylket og skal samordne statlige styringssignaler overfor kommunene og fylkeskommunene. I tillegg skal fylkesmannen utføre viktige utviklings- og veiledningsoppgaver.

### 7.1 Måloppnåelse og prioriteringer i fylkesmannsembetene

#### Klagesaksbehandlingen gis førsteprioritet

Undersøkelsen viser at de fleste fylkesmannsembetene i en stram ressursituasjon gir førsteprioritet til behandlingen av klagesaker som omhandler individets rettssikkerhet. Saksbehandlingstiden har blitt kortere på viktige klagesaksområder, som pasientrettighetsklage og klager etter sosialtjenesteloven. Måloppnåelsen er forbedret i en periode hvor saksmengden har økt på flere områder. Det er et resultat av at mange embeter har gitt klar førsteprioritet til den lovpålagte klagesaksbehandlingen, sammen med økt innsats og effektiviseringstiltak. I sin etatsstyring har også FAD fulgt opp saksbehandlingstidene, og opprettet systemet for systematisk sammenlikning (Sysam) mellom embetene. Det er imidlertid fortsatt muligheter for kortere saksbehandlingstid for klager etter plan- og bygningsloven, der hele ti fylkesmannsembeter ikke oppfylte kravet om gjennomsnittlig saksbehandling på tre måneder i 2006.

#### Enkelte embeter må prioritere måloppnåelse enten på tilsyn eller klagesaker

Omfanget av helse- og sosialtilsyn har økt i den undersøkte perioden, og sosialtilsynet har fått en kvalitetsmessig forbedring. Det skyldes blant annet samorganiseringen med Helsetilsynet, som hadde faglige tradisjoner på tilsynsarbeid. Undersøkelsen viser at flere embeter ikke oppfyller kravene til antall helse-, sosial- og barnevernstillsyn, og mange embeter legger seg på et minimumsnivå når det gjelder tilsynsomfang.

Tilsyn er en viktig rettssikkerhetsoppgave, men flere embeter må i perioder prioritere mellom klagesaker og tilsynsaktivitet innen helse- og sosialområdet, barnevern og utdanning. Flere embeter sier at de ikke får utført det omfanget av tilsyn som deres risiko- og vesentlighetsvurderinger tilsier. BLD sier at kvaliteten i barnevernstillsynet har blitt bedre, men enkelte embeter oppnår ikke lovens krav til antall tilsynsbesøk. Samtidig sier embeter at tilsynsomfanget er mindre enn det som følger av risiko- og vesentlighetsvurderinger i embetene.<sup>223</sup> Undersøkelsen viser ulik metode og kvalitet i beredskapstillsynet og utdanningstillsynet. Det er usikkerhet i embetene når det gjelder valg av metodikk, og det er stor variasjon mellom embetene i selve utøvelsen av tilsynet. Beredskapsområdet er i liten grad lovregulert, og flere fylkesberedskapssjefer anser derfor systemtilsyn som brukes på andre lovregulerte områder (helse-, sosial-, og barnevernstillsynet), som lite egnet. Tilsynet på utdanningsområdet har stor variasjon i metodikk, og flere embeter ser ut til å utføre tilsyn i beskjeden omfang. Undersøkelsen tyder på uenighet omkring hvor godt systemtilsyn egner seg for tilsyn på utdanningsområdet. Lovgrunnlaget på de ulike tilsynsområdene er forskjellig, og det gjør det vanskelig å føre en enhetlig metodikk for alt tilsynet som er lagt til fylkesmannsembetet. Det gjør tilsynsarbeidet internt i embetet mindre effektivt, og det kan derfor være behov for lov- og regelverksendringer som i større grad åpner for felles bruk av tilsynsressurser og kompetanse. I sine merknader til rapporten viser KRD til at nye alminnelige regler for statlig tilsyn med kommunesektoren er tatt inn i kommunelovens kap. 10 A og iverksatt fra 1. mars 2007. Det er skrevet rundskriv som er sendt alle fylkesmenn og kommuner. Disse reglene "rydder" blant annet opp i tilsynsbegrepet og gir fylkesmannen et sterkere samordningsmandat (både for praktisk gjennomføring og virkemiddelbruk). Harmonisering av sektorlovgivning til de nye reglene i kommuneloven (særlovsgjennomgang) vil starte opp i løpet av sommeren 2007. Etter Riksrevisjonens vurdering viser rapporten et

223) Jf. vurderinger av "så ofte som forholdene tilsier det", etter forskrift om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjoner for omsorg og behandling, § 8. Tilsynsbesøk.

sterkt behov for lovendringene som er iverksatt, og den harmonisering av særlovene som departementet viser til.

### **Måloppnåelse for utviklings- og veiledningsoppgaver nedprioriteres**

I undersøkelsen sier fylkesmannsembetene at løsningen av utviklingsoppgaver, oppfølging og veiledning av kommuner og brukere blir nedprioritert og i liten grad ivaretatt i en stram ressurs-situasjon. Det gjelder både helse- og sosialområ- det, barnevern, utdanning, samfunnssikkerhet og beredskap, og det kan reises spørsmål om embe- tene i tilstrekkelig grad oppfyller målsettingene for disse oppgavene slik de er formulert i tilde- lingsbrev og embetsoppdrag. Ett unntak er opp- følgingen av kommuneøkonomien og ROBEK- kommunene, der kommunene gjennomgående er fornøyd med fylkesmannens innsats og saksbe- handlingstid. Undersøkelsen viser at utviklings- oppgaver, oppfølging og veiledning, for eksem- pel i etterkant av tilsynsbesøk, blir nedprioritert til fordel for kvantitative resultatkrav innen kla- gesaksbehandling og tilsyn. Det er et eksempel på mer kvalitative oppgaver som ifølge enkelte embeter blir nedprioritert. På helse- og sosialom- rådet skal fylkesmannen utføre en rekke utvik- lings- og rådgivningsoppgaver for SHdir. Det er vanskelig å avgjøre hva som kan betraktes som tilstrekkelig måloppnåelse i SHdirs embetsopp- drag, noe som gjør at mer kvalitative utviklings- og pådriveroppgaver nedprioriteres av embetene. Undersøkelsen viser også at arbeidet med fore- bygging og veiledning innen barnevernet blir nedprioritert til fordel for klagesaker og antall tilsyn. Det varierer i hvilken grad embetene får fulgt opp klager og tilsynserfaringer på en syste- matisk måte, og i hvilken grad embetene klarer å dekke etterspørselen etter veiledning. Samtidig som embetene opplever nye forventninger og krav til tilsynsmetodikk, og kompleksiteten på enkelte saksområder øker, sier avdelingsledere innen ulike fagområder at kompetansehevende tiltak nedprioriteres.

### **Det kommunale selvstyre blir svakt ivaretatt av enkelte embeter**

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i hvilken grad kommunene oppfatter at embetene tar hensyn til det kommunale selvstyre. I enkelte fylker opplever kommunene at fylkesmennene ivaretar de statlige sektorhensynene på en måte som sikrer lokaldemokratiet spillerom for å ta selvstendige beslutninger. I andre fylker er imid- lertid faglige sektorhensyn overordnet det kom- munale selvstyre for mange rådmenn. En del

kommuner opplever at samordningen mellom de ulike avdelingene er svak, og konsekvensen kan være at kommunene ikke får realisert statlige målsettinger som følge av svak samordning mellom ulike sektorhensyn hos fylkesmannen.

Undersøkelsen viser også at enkelte embeter har store utfordringer i samordning av regionale statsetaters styringssignaler over for kommune- ne. En fragmentert, regional stat kan være tids- og ressurskrevende for kommunene å forholde seg til, og fylkesmannens samordning med andre statlige etater framstår ikke som tilstrekkelig. Fylkesmannens ansvar for regional samordning er ambisiøst formulert i resultatkravene, og det er uklart om alle embetene definerer dette som en primæroppgave, og om de har tilstrekkelige virkemidler for å følge opp målsettingene.

### **Svak gjennomslagskraft i arbeidet for samfunns- sikkerhet og beredskap**

Undersøkelsen viser at samfunnssikkerhet og beredskap er ressursmessig nedprioritert, til tross for at DSB og fylkesberedskapssjefene ser opp- gavene som stadig mer krevende og omfattende ut ifra risiko- og sårbarhetsvurderinger. Den klare nedgangen i antall årsverk embetene oppgir på samfunnssikkerhet og beredskap, skyldes tro- lig nødvendige omdisponeringer for å få løst pri- oriterte oppgaver på justisområdet. Undersøk- elsen viser at utviklingsoppgaver innen sam- funnssikkerhet og beredskap, for eksempel fyl- kes-ROS-analyser, ikke blir gjort eller trekkes ut i tid. Årsaker kan være svak oppfølging av DSB som etatsstyrer, men også manglende interesse og kompetanse for arbeidet med ROS-analyse i en del embeter. Enkelte embeter sier også at de har gjort en lite tilfredsstillende jobb med opp- følgingen av ROS-analyser i kommunene. Nedprioritering og små beredskapsenheter i de minste embetene gjør det vanskelig å utvikle til- strekkelig kompetanse og å ivareta en svært bred oppgaveportefølje innen samfunnssikkerhet og beredskap. Undersøkelsen tyder på at fylkesman- nen i noen tilfeller har svak gjennomslagskraft overfor kommunene og andre statlige etater når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. Andre regionale statsetater ivaretar først og fremst sine egne sektorhensyn, og fylkesman- nens få virkemidler gjør at samordningen av samfunnssikkerhet og beredskap er lite effektiv. Et bekymringsområde for DSB er drikkevanns- sikkerhet, der ansvaret mellom Mattilsynets og fylkesmannens tilsyn er uklart. Det er grunn til å stille spørsmål om oppfølgingen av dette risiko- området i kommunene, og om tilsynet er tilstrek-



kelig samordnet og effektivt overfor kommunene.

---

## 7.2 Embetenes ressursituasjon

### Antall årsverk er redusert

Undersøkelsen viser at embetene har hatt en økning i de ordinære tildelingene på 21 mill. kroner fra 2003 til 2006. Antall årsverk har derimot gått ned med 129. Embetene sier det er nødvendig med en nedbemanning for å holde det ordinære budsjettet i balanse. FAD peker på at pris- og lønnsveksten har vært større enn veksten i tildelingene, og hevder at dette er en viktig årsak til nedbemanningen. Pris- og lønnsvekst skal imidlertid bli kompensert gjennom årlige justeringer. På bakgrunn av at FAD peker på lønns- og prisvekst som en viktig årsak til nedbemanningen, kan det være at dette ikke er kompensert for i tilstrekkelig grad. En mangelfull pris- og lønnsvekstkompensasjon vil gi embetene en trangere ressursituasjon. Samtidig viser undersøkelsen at flere embeter trolig kan effektiviseres ved en mer fleksibel utnyttelse av bemanningen, særlig i tilsynsarbeidet.

### Embetene bruker eksterne midler for å utføre sine ordinære oppgaver

Undersøkelsen viser at flere embeter salderer det ordinære budsjettet ved hjelp av eksterne midler, for å få det ordinære regnskapet i balanse. Det gir et merforbruk på ordinært regnskap og et mindreforbruk på regnskapet for de eksterne midlene. Det kan derfor reises spørsmål om de eksterne midlene blir brukt som forutsatt.

Undersøkelsen viser videre at FAD årlig omposterer utgifter på embetenes ordinære regnskap til embetenes regnskap for eksterne oppgaver. Funn fra undersøkelsen tyder på at embetene har feilført disse utgiftene i langt mindre grad enn det departementet uttrykker. Siden departementet omposterer over flere år, kan det reises spørsmål om det er lagt opp til en realistisk budsjettering på de ordinære oppgavene.

### Variierende ressursituasjon mellom embetene

Undersøkelsen viser at embetene har fått en til dels økt saksmengde, samtidig som de har en økt arbeidsbelastning som følge av nye krav til tilsyn og mer komplekse saker. Det har ført til at de fleste embetene må nedprioritere viktige oppgaver. Noen embeter har de siste årene hatt en dårligere måloppnåelse på rettssikkerhetsoppgavene, og det kan se ut som det henger sammen med en strammere ressursituasjon.

Undersøkelsen viser imidlertid at flere embeter har effektivisert oppgaveløsningen med en mer fleksibel organisering, spesielt i tilsynsarbeidet. En mer fleksibel utnyttelse av bemanningen kan gjøre at flere embeter får en mer effektiv ressursbruk.

---

## 7.3 Departementenes etatsstyring og samordning

Undersøkelsen viser at FAD har gjort administrative forbedringer i embetsoppdrag, tildelingsbrev, rapporteringskrav og retningslinjene for dekning av administrative kostnader. Det kan være gode grunner for at den faglige etatsstyringen må tilpasses det enkelte politikkområdets behov og nasjonale føringer. Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i hvordan fagdepartementene utøver sin etatsstyring. LMD anses å ha en god modell. Departementets oppdrag angir ”overordnede mål med strategiske utfordringer og satsingsområder”,<sup>224</sup> og embetene har frihet til å velge virkemidler og tilpasse oppfølgingen til behovene i fylket. På andre departementsområder er den faglige etatsstyringen svært detaljert, særlig fra enkelte direktorater. Det kan gå utover lokale tilpasninger og muligheten for å styre målrettet i embetet, og virke inn på embetenes ressursbruk og prioriteringer. I en stram ressursituasjon kan det få konsekvenser for løsningen av andre og mer viktige oppgaver i det enkelte embetet. Andre departementer igjen angir i liten grad prioriterte satsingsområder i styringsdokumentene. For eksempel forventer JD et engasjement på omtrent alle risikoområder innen samfunnssikkerhet og beredskap. Det er uklart om variasjonen i styringspraksisen som er påvist, alene kan begrunnes i politikkområdenes særskilte behov. Det kan derfor reises spørsmål om etatsstyringen er tilstrekkelig målrettet og samordnet.

Undersøkelsen viser at det er grunn til å stille spørsmål om FAD og departementene i sin etatsstyring fastsetter ”mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser”.<sup>225</sup> FAD og enkelte fagdepartementer har i varierende grad oversikt over saks- og oppgavemengde, og har liten informasjon om arbeidsmengden fagoppgavene utgjør for embetene. Det er viktig styrings-

224) Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.4 a). Fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003 med endringer 21. desember 2005 og 14. november 2006.

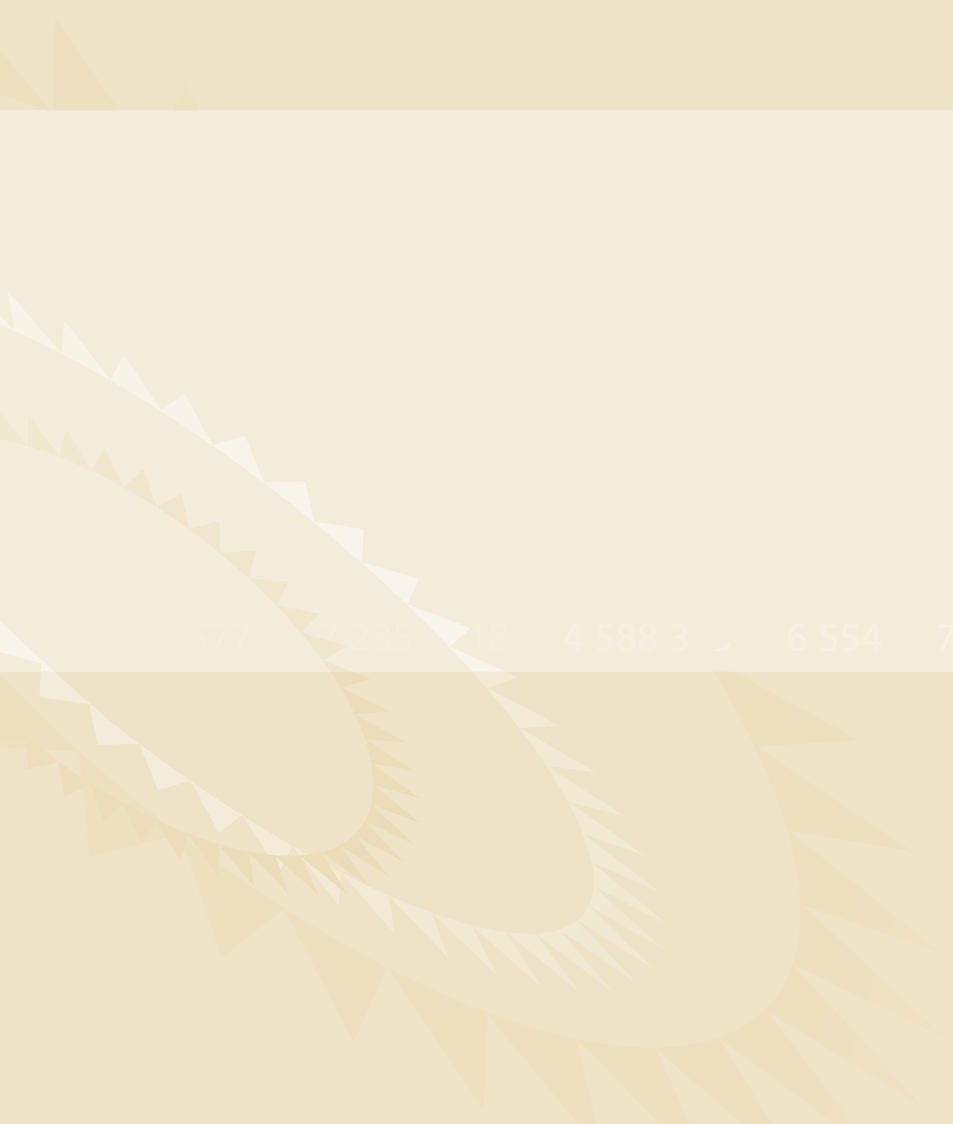
225) Reglement for økonomistyring i staten, § 4 a). Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 14. november 2006.

informasjon når oppgaveporteføljen skal tilpasses de økonomiske rammene. Undersøkelsen viser at FAD i for liten grad har oversikt over utviklingen i saks- og arbeidsmengde i embedene til å vurdere hvorvidt ressursene samsvarer med krav og forventninger som stilles til embedene på de ulike fagområdene. Videre har enkelte fagdepartementer, som for eksempel JD, ikke tilstrekkelig informasjon om arbeidsmengde og ressurs-situasjon til å vurdere samsvaret mellom oppgaver og ressurser i sin oppgaveportefølje. FAD må i større grad tar ansvar for at andre departementers faglige prioriteringer sees i sammenheng med FADs økonomiske prioriteringer av kap. 1510.

Undersøkelsen viser at den komplekse styringsstrukturen i etatsstyringen av fylkesmannsembetene gir et særlig behov for god styringsinformasjon. Utover Sysam innhenter FAD i liten grad opplysninger om oppgavemengde og ressursinnsats. Opplysningene for de enkelte saksområdene i Sysam er dessuten preget av sviktende pålitelighet knyttet til tidsbruk. FAD opplyser i brev av 4. mai 2007 at det elektroniske saks- og arkivsystemet ble innført i embedene i 2001. Systemet er ifølge FAD under utvikling og utprøving, og gir derfor ikke informasjon som i tilstrekkelig grad er kvalitetssikret, og kan ikke

utnyttes slik at departementene får pålitelig styringsinformasjon. Det kan synes som om FAD ikke i tilstrekkelig grad sikrer god styringsinformasjon i departementenes etatsstyring.

Det er viktig å se fagdepartementenes oppgaver og FADs ressurstildeling bedre i sammenheng for å legge til rette for et prioriteringsgrunnlag for embedene som sikrer god måloppnåelse på de viktigste oppgavene. Mangelfull samordning mellom departementene, kan føre til variasjon i hvordan oppgaver prioriteres og løses i de ulike embedene. Embetsledelsen i en del embeter velger å ikke foreta prioriteringer mellom politikkområder, og samordningen mellom oppgaver og ressurser blir derfor opp til den enkelte avdelingsdirektørs prioriteringer innenfor egen oppgaveportefølje. Det kan derfor reises spørsmål om embetsledelsen i disse embedene har en helhetlig virksomhetsstyring som i tilstrekkelig grad ser på tvers av politikkområdene. På bakgrunn av dette ser det ut til at manglende samordning i departementenes etatsstyring får konsekvenser for embedenes oppgaveløsning. FAD bør derfor sørge for en styringsstruktur som sikrer at embedenes oppgaveløsning er i tråd med de nasjonale krav og føringer som er gitt for embedenes oppgaveløsning.



77 285 13 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen 2007



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781