



Følgerevaluering av nytt styringsramme- verk for fylkesmannen

Sluttrapport

Lise Hellebø Rykkja • Kristin Rubecksen • Yngve Flo



Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere. I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfelleevaluering. Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-121-2
ISSN 2387-5615

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

Postadresse
Uni Research Rokkansenteret
Postboks 7810
5020 Bergen

Følgerevaluering av nytt styringsrammeverk for fylkesmannen

Sluttrapport

Lise H. Rykkja

Kristin Rubecksen

Yngve Flo

Rapport 1– 2018

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

Uni Research AS, Bergen

Februar 2018

Forord

Uni Research Rokkansenteret har hatt oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å gjennomføre en følgeevaluering av nytt styringsrammeverk for fylkesmannen. Oppdraget hadde oppstart i april 2016 og ble avsluttet i februar 2018. Rapporten som her foreligger er følgeevalueringens sluttrapport. Forskere i prosjektet har vært Lise H. Rykkja, Kristin Rubecksen og Yngve Flo.

Vi vil rette en stor takk til informantene som på forskjellige måter har bidratt til evalueringen, samt til referansegruppen for prosjektet som har gitt nyttige innspill underveis i prosjektet. Referansegruppen har bestått av professor Per Lægreid, og professor Jacob Aars, Universitetet i Bergen og førsteamanuensis Jostein Askim, Universitetet i Oslo.

Lise H. Rykkja

Prosjektleder

Bergen, februar 2018

Innhold

1. Innledning: Tema, oppdrag og evalueringsopplegg	3
1.1 Evalueringsoppdraget	5
1.2 Mer om oppdragsforståelsen og oppdragets forutsetninger	6
1.3 Metode og datagrunnlag	7
1.4 Rapportens disposisjon	10
2. Styringssystemet: Historiske forutsetninger og problemforståelse	12
2.1 Styring av fylkesmannen: Fra passiv sentral stat til embetsstyring	13
2.2 Den problematiske styringen	16
3. Kommunal- og moderniseringsdepartementets rolle i utvikling og implementering av det nye styringsrammeverket	19
3.1 Utfordringsbilde og ambisjoner	19
3.2 Våre informanternes oppfatninger	22
3.3 Vår vurdering	24
3.4 Våre anbefalinger	26
4. Endring i de sentrale styringsdokumentene for fylkesmannen	29
4.1 Utfordringsbildet og hovedgrep i omleggingen av styringsdokumentene	30
4.2 Bruk av det nye rammeverket: Arbeidet med nye styringsdokumenter for 2017	33
4.3 Om utviklingen i styringsdokumenter og styringskrav	36
4.4 Ny årsrapportløsning	44
4.5 Våre informanternes oppfatninger	47
4.6 Våre vurderinger og anbefalinger	49
5. Møtestrukturen i det nye styringssystemet	54
5.1 Utfordringsbilde og ambisjoner	54
5.2 Den nye møtestrukturen i praksis	56
5.3 Våre vurderinger	61
5.4 Våre anbefalinger	64
6. Casestudie: Samordning for samfunnssikkerhet og beredskap	65
6.1 Samordningsproblemet	65
6.2 Fylkesmannens ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap	66
6.3 Endringer etter innføringen av nytt styringsrammeverk	68
6.4 Konklusjon og vurdering	70
7. Konklusjon og anbefalinger	71
7.1 Forenkling og forbedring av styringsdokumentene	72
7.2 Større grad av handlingsrom	74
7.3 Færre mål på strategisk viktige områder	75
7.4 Bedre samordnet styringsdialog	76
7.5 Mer relevant rapportering	78
7.6 Avsluttende bemerkninger	79
8. Referanser	81
Appendiks	84
Appendiks I. Liste over intervjupersoner i departement og direktorat	84
Appendiks II. Intervjuguide, styringsetater	85
Appendiks III. Intervjuguide fylkesmenn	87
Appendiks IV. Utviklingen i typer sektorspesifikke styringskrav	90

1. Innledning: Tema, oppdrag og evalueringsopplegg

Etter regjeringsskiftet i 2013 ble det sentraladministrative ansvaret for fylkesmannsembetene overført fra det tidligere Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) til det nye Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). På bakgrunn av et påfølgende utredningsarbeid ved KMD ble et nytt rammeverk for styring av fylkesmannen implementert fra høsten 2015. Herværende sluttrapport presenterer sentrale funn, observasjoner og vurderinger fra et følgeevalueringsprosjekt for dette styringsrammeverket. Følgeevalueringen ble gjennomført i perioden 2016-2017 og var initiert primært med sikte på å kartlegge hvordan det nye rammeverket ble tatt i bruk, å analysere om rammeverkets design var egnet til å innfri ambisjonene med omleggingen, samt å analysere det nye rammeverkets effekter.

Fylkesmannsembetet har ansvar både for et bredt spekter av sektoroppgaver, og et allment ansvar for å ivareta statlige interesser – herunder et samordningsansvar – innenfor sine respektive geografiske områder. Embetets rollemangfold har vært ansett som en viktig ressurs i det norske forvaltningssystemet. Fylkesmannsembetenes rolle og ansvar er unikt i styringssammenheng, men delingen av det administrative og det konstitusjonelle ansvaret mellom ulike statsråder kan gi styringsutfordringer. Det nye styringsrammeverkets tilblivelse må ses i sammenheng med prosjektet *Bedre styring av Fylkesmannen*, etablert av KMD i 2014 (KMD 2015). Prosjektet var en del av et større reformprogram for offentlig sektor – *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017* – og Regjeringen Solbergs uttalte ambisjoner om en mer resultatorientert offentlig forvaltning, med stor gjennomføringskraft og bedre samhandling og samordning, samt økt resultatorientering.

Det nye styringsrammeverket innebærer endringer i sentrale styringsdokumenter for fylkesmannen (tildelingsbrev og virksomhets- og økonomiinstruks), samt en omlegging av styringsdialogen i form av endret møtestruktur. Omfanget av og innholdet i embetenes rapportering til styringsetatene¹ fikk også særskilt oppmerksomhet ved innføringen av det nye rammeverket.

Prosjektet *Bedre styring av Fylkesmannen* var ledet av KMD. Det ble etablert en arbeidsgruppe med deltakelse fra de berørte fagdepartement og direktorat. Arbeidsgruppen hadde som mandat å gjennomgå styringen av embetene med sikte på å etablere gode styringsstrukturer med klar målstruktur, færre rapporteringskrav, økt oppmerksomhet om resultat og mindre detaljert styring (KMD 2015, s. 6). Gruppen skulle foreslå tiltak som ivaretok føringer om klare overordnede mål, mindre detaljert styring og færre rapporteringskrav, embetsoppdrag tilpasset ny styringsstruktur, samordning av oppdrag på tvers av statlige oppdragsgivere der fagområdene skulle ses i sammenheng, og en ny organisering av arbeidet med årlige styringsdokument (KMD 2015, s. 7).

Til grunn for dette arbeidet lå det en vurdering fra KMDs side om at styringen av fylkesmannen over tid ikke hadde utviklet seg i tråd med regelverket og vanlig praksis for etatsstyring (KMD 2015, s. 11). Vurderingen støttet seg blant annet på en rapport fra Direktoratet for forvaltning og IKT om styring av fylkesmannen fra 2012 (Difi 2012), som pekte på at styringen fra sentralt hold var preget av ulik detaljeringsgrad, ulikt presisjonsnivå og ulike styringspraksiser (se nærmere utdypning av dette på slutten av vårt kapittel 2), samt Riksrevisjonens merknad til regnskapet for 2013 (KMD 2015, s. 11) om at årsrapportene var svært omfattende, detaljerte og uoversiktlige, i for stor grad aktivitetsbasert, og i

¹ Med styringsetat menes departementer og direktorater som har en styringsrelasjon til fylkesmannen i kraft av at embetet ivaretar oppgaver, aktiviteter eller oppdrag for den angjeldende etat.

for liten grad fokuserte på måloppnåelse – med andre ord i liten grad i samsvar med etablerte krav til mål- og resultatrapportering.

De problematiske trekkene ved det eksisterende styringssystemet for fylkesmannen ble av arbeidsgruppen systematisert og gruppert i fem hovedutfordringer (KMD 2015, s. 12-13): *For det første* var systemet preget av et fravær av tydelige og overordnede mål, og en for omfattende detaljstyring. En gjennomgang av embetsoppdragene for 2014 avdekket at det fantes få overordnede mål og mange sektormål, noe som bidro til omfattende aktivitetsstyring og en begrensning av fylkesmannens handlings- og prioriteringsrom. *For det andre* la komplekse styringsstrukturer ikke i tilstrekkelig grad til rette for etablering av gode tillitsforhold mellom aktørene i systemet. Dette var blant annet koblet til at finansieringsstrukturen ble ansett å kunne gi insentiver til styring på ressursbruk (Difi 2012). KMD mente videre at kunnskapsgrunnlaget om Fylkesmannens virksomhet måtte styrkes for å bygge opp om tillitsforholdet mellom DFU-departementene² og mellom det enkelte embete og fagdepartementene. *Et tredje punkt* var at styringsdialogen i for liten grad var samordnet sektorene imellom og dessuten for lite strategisk orientert. Dette medførte i sin tur uklarheter med hensyn til når og hvor styringssignaler ble formidlet til embetene, og hvordan ulike signaler fra ulike styringsetater forholdt seg til hverandre. Aktørene i styringsrelasjonen gjennomførte et stort antall møter fordelt på mange sektorer, noe som ble oppfattet som krevende og forsterket inntrykket av uklarheter i forholdet mellom styringssignaler. *For det fjerde* ble særlig aktivitetsrapporteringen oppfattet å være for omfangsrik, og dessuten ikke alltid hensiktsmessig, på grunn av manglende korrespondanse mellom rapportering og definerte mål. *Et femte punkt* som ble bemerket vedrørende styringen av embetene, var at fylkesmannens lokale og tverrsektorielle kompetanse var en for dårlig utnyttet ressurs. Fylkesmannens plassering i forvaltningssystemet ble oppfattet å gi embetene en unik mulighet til å vurdere innsats innenfor ulike sektorer i sammenheng. Forutsetningene for å utnytte potensialet på dette området, var imidlertid at bruken av detaljstyring ble dempet og at det i større grad ble lagt til rette for at embetene kunne utøve skjønn ved valg av virkemidler og ved prioritering av aktiviteter og oppgaver.

KMDs problemforståelse gjenspeiler seg i de fem hovedprinsippene for det videre arbeidet, presentert i konkurransegrunnlaget for følgeevalueringen (KMD 2016, s. 4). Vi omtaler disse videre som styringsrammeverkets (hoved)ambisjoner:

1. Forenkling og forbedring av styringsdokumentene
2. Større grad av handlingsrom for embetene
3. Færre mål på strategisk viktige områder
4. Bedre samordnet styringsdialog som i større grad rettes mot resultatene
5. Relevant rapportering

² DFU er et rådgivende samordningsorgan bestående av representanter for departementene med ansvar for oppgaver som utføres av fylkesmannsembetene. Dette er Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD), Helse og omsorgsdepartementet (HOD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), Kunnskapsdepartementet (KD), Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Klima- og miljødepartementet (KLD) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD).

1.1 Evalueringsoppdraget

I forbindelse med prosjektet *Bedre styring av fylkesmannen* varslet KMD at det la opp til en følgeevaluering av den nye styringsstrukturen (KMD 2015, s. 24). Oppdraget tilfalt en prosjektgruppe fra Uni Research Rokkansenteret. Oppdraget startet ved påsketider i 2016, og datainnsamlingen ble slutført på høstparten 2017.

Følgeevalueringens formål har vært å kartlegge hvordan rammeverket er blitt tatt i bruk og etterlevd, med særlig fokus på KMDs rolle som samordningsinstans, og knyttet til hovedbestanddelene i styringssystemet: Nye styringsdokumenter og ny styringsstruktur. Oppdraget var å vurdere 1) Hvorvidt rammeverkets utforming eller design er egnet til å innfri ambisjonene, 2) Hvordan rammeverket tas i bruk, og 3) Hva effektene av omleggingen av styringen har vært. Evalueringen skulle i denne sammenhengen rette oppmerksomheten mot tverrsektoriell samordning, utnyttelse av embetenes lokale og tverrsektorielle kompetanse, sammenhengen mellom mål og resultat (hva som skal oppnås og hva det skal styres på), styringens vesentlighetsoppmerksomhet, antallet rapporteringskrav, og relevansen av disse (KMD 2016). Prosjektet ble videre bedt om å identifisere god praksis, samt svakheter, utilsiktede virkninger og risikoer ved rammeverket eller praktiseringen av styringen. Ved eventuelle uheldige utslag, skulle mulige korrigerende tiltak foreslås.

I vår tolkning av dette evalueringsoppdraget kobler vi våre vurderinger til det nye styringsrammeverkets ambisjoner slik de er uttrykt gjennom de fem hovedprinsippene nevnt over. Vi vurderer om ambisjonene er oppnådd med utgangspunkt i noen bestemte *evalueringskriterier*. Et (evaluerings)kriterium er i denne sammenhengen et kjennetegn (eller en indikator) som brukes for å avgjøre om de fem nylig siterte hovedambisjonene med det nye styringsrammeverket er oppfylt eller ikke. Dersom vi med utgangspunkt i vår analyse kan konkludere med at de fem ambisjonene er oppfylt, vil vi også konkludere at rammeverkets utforming og design har vært *godt* egnet. Dersom analysen vår viser at de fem ambisjonene *ikke* kan sies å være oppfylt, vil konklusjonen vår være at designet har vært *dårlig* egnet. Evalueringskriteriene operasjonaliseres i de fem punktene nedenfor:

1) Forenkling og forbedring av styringsdokumentene

Vi anser styringsdokumentene som forenklet og forbedret i den grad de er mer strukturerte og mer oversiktlige enn før, og derigjennom oppleves som både lettere å forstå og lettere å bruke. Ett kriterium for å vurdere dette, er om det er etablert et tydelig skille mellom mål- og resultatstyring og oppgave/aktivitetsstyring, dvs. i hvilken grad de faste og lovpålagte oppgavene til fylkesmannen er en del av virksomhets- og økonomiinstruksen, og i hvilken grad tildelingsbrevet vektlegger mål og resultatkrav det enkelte år. Et annet kriterium gjelder antallet mål og styringskrav i styringsdokumentene. Er dette redusert eller ikke, og i hvilken grad finner vi variasjon mellom ulike sektorer? Et tredje kriterium gjelder hvordan mål og resultatkrav er formulert i disse dokumentene. Hvordan er de delt opp og hvordan er de operasjonalisert? Finner vi tydelige tverrsektorielle mål og satsinger? I vurderingen av om styringsdokumentene kan sies å være forenklet og forbedret baserer vi oss både på vår egen gjennomgang av styringsdokumentene, samt vurderinger fra dem som skal bruke styringsrammeverket (fylkesmennene og styringsetatene).

2) Større grad av handlingsrom for embetene

En sentral tanke bak omleggingen av styringsrammeverket var at mål- og resultatstyring representerer en positiv utvidelse av embetenes handlingsrom, mens styring på oppgaver, eller aktivitetsstyring, representerer en problematisk innsnevring. Det antas her at mål- og resultatstyring vektlegger

resultater og effekter, mens styring på oppgaver eller aktivitet er mer detaljorientert og knyttet til tiltakene, dvs. hva som skal gjøres og hvordan. Vi vurderer i denne sammenhengen ambisjonene om større grad av handlingsrom opp mot i hvilken grad mål- og resultatstyring gis økt oppmerksomhet i den samlede styringen. For det første, formuleres det mer overordnede mål? For det andre, i hvilken grad vektlegges resultater fremfor aktiviteter? Og sist men ikke minst, i hvilken grad er antallet resultatmål og styringskrav redusert?

3) Færre mål på strategisk viktige områder

Ambisjonen om færre mål på strategisk viktige områder handler i og for seg om lett dokumenterbare fakta; om å studere endringer i målstrukturen i styringsdokumentene og å telle antall mål før og etter det nye styringsrammeverket ble iverksatt. Men det handler også om evnen styringssystemet har hatt til å utvikle tverrsektorielle mål, og også hvordan sektormålene er utformet. I denne sammenhengen ser vi det også som sentralt å vurdere KMDs samordningsrolle i arbeidet med å utvikle den nye målstrukturen og å vurdere i hvilken grad de tiltakene som KMD gjennomførte i løpet av evalueringsperioden bidro til å oppnå denne ambisjonen.

4) Bedre samordnet styringsdialog som i større grad rettes mot resultatene

Ambisjonen om bedre samordnet og mer resultatrettet styringsdialog er først og fremst vurdert på basis av om styringsdokumentene og styringsmøtene er tilrettelagt med tanke på å fremme slike målsetninger. Dette kan studeres ved å se nærmere på utformingen av tildelingsbrev og hvordan og i hvilken grad disse bidrar til tverrsektoriell samordning, jamfør punkt 3 ovenfor: Finner vi at det er flere tverrsektorielle mål, og har slike tverrsektorielle mål fått en annen status enn før? Utviklingen av tverrsektorielle mål kan med andre ord være en indikator både på om det har blitt færre mål på strategisk viktige områder, og om styringsdialogen kan sies å ha blitt bedre samordnet og i større grad rettet mot resultatene. Et annet kriterium på om styringsdialogen kan sies å ha blitt bedre samordnet gjelder organiseringen av møteplasser, mer spesifikt hvordan og i hvilken grad slike møteplasser legger til rette for tverrsektoriell samordning og bedre styring innenfor enkelte sektorer. I denne sammenhengen er det også relevant å vurdere hvordan KMD legger til rette for slike møteplasser.

5) Relevant rapportering

En vurdering av om ambisjonen om mer relevant rapportering er oppfylt knytter seg både til endring i omfang og endring i innholdet av rapporteringskrav. Ett kriterium er dermed om omfanget av rapportering er blitt mindre. Et annet kriterium gjelder om, eventuelt i hvilken grad, rapporteringskravene understøtter mål- og resultatstyringen i tildelingsbrevet. Ett tredje kriterium er om årsrapportene inneholder den styringsinformasjonen som styringsetatene etterspør. Et fjerde kriterium gjelder om og i hvilken grad fylkesmennene rapporterer på langsiktig måloppnåelse. Et femte punkt gjelder i hvilken grad det rapporteres status på oppdrag og rapporteringskrav (herunder faste og lovpålagte oppgaver).

1.2 Mer om oppdragsforståelsen og oppdragets forutsetninger

Et følgeevalueringsprosjekt har visse karakteristika som skiller det fra andre former for evaluering, først og fremst ved at det er innrettet mot prosesser som ennå er under utvikling. Evalueringsprosjektet vil derfor under gitte forutsetninger kunne bli en integrert del av disse pågående prosessene. Denne måten

å arbeide på har flere implikasjoner: For det første innebærer det en mulighet (eventuelt, som i dette tilfellet, et eksplisitt ønske) om at evalueringsprosjektets erfaringer og vurderinger blir gjort kjent for oppdragsgiver underveis. Prosjektet vil dermed kunne være med på å påvirke eller «forandre retningen på» evalueringsobjektet. I hvilken grad det har skjedd i dette prosjektet, er ikke vurdert, men prosjektgruppen har vært i dialog med sin oppdragsgiver gjennom prosessens gang, og publiserte dessuten en underveisrapport i 2016.³ Dette innebærer at vurderinger gjort i en tidligere fase av prosjektet kan bli «utdatert» underveis fordi forhold eller tiltak endres i løpet av den perioden evalueringen pågår.

For det andre: Nettopp fordi en følgeevaluering studerer uavsluttede prosesser, kan «de faktiske endringer» og ikke minst forholdet mellom de tiltak som iverksettes og «de faktiske endringer» være krevende å avdekke. I en effektevaluering av avsluttede prosesser har forskerne som regel både avstanden i tid og etterpåklokskapen å støtte seg til. Når herværende prosjekt er bedt om å vurdere effektene av styringsomleggingen, vil disse effektene i praksis for en stor del være det vi mer treffende kan kalle *tentative* effekter. Enkelte forhold, eksempelvis antallet eller omfang av målformuleringer og rapporteringskrav er kvantifiserbare, men mange av de viktigste effektene er av mer kvalitativ art, og vil ut fra prosjektets rammer basere seg på aktørenes (foreløpige) vurdering av hva som er de faktiske effekter. Det er i likhet med mange andre samfunnsvitenskapelige studier også i dette prosjektet vanskelig å isolere effekter og knytte bestemte observasjoner til bestemte utfall (attribusjonsproblemet). Evalueringsprosjektet har ikke lagt opp til å undersøke inngående eksempler på beste praksis i form av nærmere undersøkelser av hvordan bestemte fylkesmenn eller styringsetater tilpasser seg det nye styringssystemet. Evalueringen vil likevel kunne si noe mer allment om dette gjennom henvisning til forskernes observasjoner fra styringsmøter og i intervju.

Som vi gjør rede for i avslutningen av kapittel 2, foregår det i akademia (og i politikken) en mer fundamental debatt om mål- og resultatstyringsens formålstjenlighet. Med ujevne mellomrom blusser det også opp andre systemdebatter med sterke prinsipielle undertoner, f.eks. knyttet til ministerstyreprinsippet eller til avveiningene mellom statlig eller kommunalt forankret oppgaveløsning. Disse debattene er alle av relevans for vårt tema, og noen refleksjoner knyttet til slike prinsippsspørsmål er innarbeidet i vårt avslutningskapittel. Vi vil imidlertid presisere at evalueringsoppdraget er utformet slik at det handler om en etterprøving på «systemets egne premisser», der grunnleggende systemtrekk tas for gitt, og der styringsrammeverkets egnethet vurdert opp imot de fem hovedambisjonene er det sentrale tema.

1.3 Metode og datagrunnlag

Vår studie er i hovedsak kvalitativt anlagt, med dokumentstudier, møteobservasjoner og intervjuer med utvalgte informanter som de viktigste kilder til kunnskap, supplert med relevant litteratur på feltet. I tillegg har det vært av stor nytte for oss at vi har fått tilgang til to spørreundersøkelser som KMD selv gjorde i etterkant av etatsstyringsmøter i 2016 og 2017 (se kapittel 5), samt en avgrenset spørreundersøkelse som gikk til styringsetatene og de enkelte embeter i forbindelse med årsrapportering for 2016. Kvantitativt materiale knyttet til styringskrav gjengitt i rapportens kapittel 4

³ Underveisrapporten (Rykkja, Rubecksen og Flo 2016) prioriterte å dokumentere hvordan det nye styringsrammeverket ble vurdert fra fylkesmannsembetes side, og presenterte i større bredde data som var samlet inn til og med sommeren 2016, bl.a. observasjonsdata og evalueringsdata fra styringsmøter.

er i hovedsak basert på opplysninger som er åpent tilgjengelige gjennom Styringsportalen.⁴ Prosjektgruppen har underveis også hatt tilgang til fylkesmannsembetenes felles intranettløsning (FM-nett), der bl.a. referater fra styringsmøter blir publisert. Utvalget av dokumenter/skriftlige kilder er forøvrig mangfoldig; vi henviser her til referanser underveis.

En kvalitativ forskningsstrategi har den fordelen at den gir nærhet til studieobjektet, hovedsakelig gjennom å etablere dybdekunnskap om få enheter. Følgeevalueringen har i denne sammenhengen dratt stor nytte av inngående, semistrukturerte kvalitative intervjuer med informanter i ulike posisjoner innenfor styringssystemet gjennom prosjektperioden. En styrke ved denne metoden er nettopp at den fanger opp variasjoner i intervjupersonenes oppfatninger og dermed gir et mangfoldig bilde (Kvale 1997). En utfordring er samtidig at det er vanskelig å generalisere. Her er det viktig å påpeke at informantene ikke ble tilfeldig valgt, men valgt – også i samarbeid med oppdragsgiver – nettopp fordi de ble antatt å være i posisjon til å ha god innsikt i og tydelige oppfatninger om de spørsmålene som evalueringen stilte. Statistisk generalisering var i denne sammenhengen ikke vurdert som relevant.

Til sammen ble det gjennomført 19 intervjuer med 24 personer. Alle intervjuene tok utgangspunkt i en intervjuguide utarbeidet på forhånd. De enkelte intervjuene hadde en varighet på omtrent 1 time. De fleste intervjuene ble gjennomført ved personlig møte med en eller to av prosjektdeltakerne til stede. Noen få ble gjennomført via videosamtale eller per telefon. Det ble foretatt lydopptak og alle intervjuene ble transkribert i ettertid. Intervjumaterialet ble deretter strukturert og analysert med tanke på å finne hovedtendenser og illustrerende sitater i materialet. Appendiks I inneholder en oversikt over samtlige intervjupersoner fra styringsetatene. Intervjuguide med en styringsetat finnes i appendiks II og intervjuguide til intervjuene med fylkesmennene er inkludert i appendiks III.

I sluttrapporten har vi valgt å anonymisere sitater fra intervjuene så langt det er mulig, til tross for at intervjuene ikke ble foretatt under forutsetning om anonymisering. Begrunnelsen for dette er først og fremst knyttet til begrensningene i dette materialet med tanke på representativitet, og at identifisering av informant og spesifikk tilhørighet ikke blir fra vår side ikke blir oppfattet som avgjørende for at synspunktene skal ha verdi. Det foreligger ikke intervjuer med alle relevante styringsetater, og heller ikke alle fylkesmenn. I og med at antallet intervjuer og informanter i hver styringsetat var begrenset kan vi ikke si så mye om hvor representative uttalelsene for den angjeldende styringsetat er. Det er likevel grunn til å tro at intervjupersonenes oppfatninger og formidling av informasjon slik de kommer fram i intervjuene gjenspeiler noe mer enn rent personlige synspunkter. Intervjupersonene i styringsetatene var spesielt valgt ut med bakgrunn i deres sentrale posisjon i styringen av fylkesmannen og deres særegne kompetanse til å kunne svare på de spørsmålene som evalueringen var opptatt av. Slike sentralt plasserte informanter med spesiell kjennskap til styringsrammeverket er, og var, etter vår vurdering svært gode kilder til informasjon om hvilke ambisjoner som lå til grunn for rammeverket, om bakgrunnen for hvorfor rammeverket ble innført, om erfaringer med hvordan det ble praktisert, og om synspunkter på eller erfaringer med effektene av det nye rammeverket – sett fra styringsetatenes side. Intervjupersonene hos fylkesmannen hadde på samme måte status som sentralt plasserte informanter.

I første omgang ble det gjennomført intervju med totalt seks fylkesmenn og en assisterende fylkesmann (gjennomført i 2016).⁵ Disse intervjuene dreide seg om fylkesmannens oppfatninger av styringsrammeverket, om og erfaringer med styringsrelasjon og styringsdialog mellom styringsetatene

⁴ Styringsportalen for fylkesmannen: <https://styringsportaleStyringn.fylkesmannen.no/2017/>

⁵ Materiale fra disse intervjuene er allerede publisert i Rykja, Rubecksen og Flo 2016.

og fylkesmann. Det ble stilt spørsmål om hvordan styring har foregått og utviklet seg, om hva fylkesmennene mente fungerte godt og/eller mindre godt, samt spørsmål om erfaringer knyttet til innføringen av det nye styringsrammeverket. Intervjuene med fylkesmennene i 2016 ble supplert med en kort e-postundersøkelse til de samme fylkesmennene våren 2017, der vi stilte et begrenset antall oppfølgingsspørsmål knyttet til eventuelle nye erfaringer med, eller endrede vurderinger av, styringssystemet.⁶ Det ble videre gjennomført ett intervju med to informanter ved et embete i forbindelse med en avgrenset casestudie om samordning på samfunnssikkerhetsfeltet våren 2017 (nærmere omtale, se kapittel 6).

I 2016 og 2017 gjennomførte vi videre intervjuer med et utvalg på 15 personer i ulike styringsetater. Dette omfattet til sammen åtte dybdeintervjuer med representanter for fem departementer (Klima- og miljødepartementet (KLD), Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD), Helse og omsorgsdepartementet (HOD), Landbruks- og matdepartementet (LMD) og Kunnskapsdepartementet (KD)), samt fire dybdeintervjuer med representanter for fire direktorater (Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB), Helsedirektoratet (Hdir), Miljødirektoratet (MD), og Utdanningsdirektoratet (Udir)). Intervjuene ble gjennomført både høsten 2016 og våren 2017. Disse intervjupersonene ble delvis valgt ut i samråd med oppdragsgiver. På departementsnivå omfattet det personer som deltok i DFU og som dermed hadde en særskilt rolle og oppgaver knyttet til styringen av fylkesmannen.⁷ Informantene på direktoratsnivå ble valgt ut etter anbefaling fra informantene på departementsnivå. Intervjupersonene fikk spørsmål om styringsrelasjoner og styringspraksis før og etter innføringen av styringsrammeverket, om erfaringer knyttet til mål- og resultatstyring, samordning, nye styringsdokumenter og møtearenaer, samt om rapportering.

En ny møtestruktur er en viktig komponent i den nye styringsstrukturen, og prosjektgruppen deltok i løpet av evalueringsperioden som observatører på totalt seks møter: To etatsstyringsmøter i henholdsvis 2016 og 2017, ett fagmøte for fylkesmennene i 2016, ett fellesmøte og ett bilateralt møte i forbindelse med utarbeidelse av nye styringsdokumenter høsten 2016, samt ett DFU-møte. Feltnotater inngår som datagrunnlag for denne rapporten.

Om datamaterialet kan det allment sies at det bærer preg av følgeevalueringens naturgitte mangel på distanse i tid, noe som begrenser evnen til å påvise faktiske *effekter* av endringer i styringssystemet. Informantene som ble intervjuet i prosjektet ga også gjennomgående uttrykk for at det var vanskelig å gi gode vurderinger av effekter, særlig fordi det hadde gått kort tid siden innføringen av det nye rammeverket på intervjudtidspunktet. Selve dynamikken i et følgeevalueringssprosjekt innebærer at datamateriale innsamlet på ett tidspunkt kan ha tapt relevans når informasjonen fra materialet tas i bruk. Intervju med informanter, samt aktørenes vurderinger uttrykt på andre måter (som gjennom uttalelser på møter eller gjennom svargivning på surveyer), utgjør en relativt stor del av kunnskapsgrunnlaget for rapporten. Generelt er det viktig å være oppmerksom på at slike subjektive vurderinger er farget av aktørenes posisjon, og i flere tilfeller trolig kan leses som et forsvar for deres etats/embetes/fags strategiske interesser. Samtidig bidrar diversiteten i kildetilfanget, medregnet

⁶ E-postundersøkelsen ga liten respons, og vi fikk kun utfyllende svar fra to av embetene, også etter at de angjeldende embetene fikk en påminnelse. Dette kan gjenspeile at fylkesmennene har mangt å ta hånd om og derfor begrenset tid til å svare på slike henvendelser. Det kan også bety at fylkesmennene ikke oppfattet at noe hadde endret seg, eller at de syntes det var vanskelig å svare på spørsmålene som ble stilt. Selv om vi bare fikk svar fra to embeter, er deres erfaringer og synspunkter tatt med i Rykkja, Rubecksen og Flo (2016).

⁷ Intensjonen var i utgangspunktet å intervju representanter fra alle DFU-departementene. Av ulike praktiske grunner ble det likevel ikke mulig å gjennomføre intervju med to av disse (Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet).

bredden utvalget av intervjuobjekter, til å redusere faren for at informantenes subjektivitet manifesterer seg som en systematisk feilkilde. For prosjektet er dessuten de subjektive vurderinger som manifesterer seg i datamaterialet en viktig ressurs. Det er nemlig et viktig poeng at styringssystemet ser forskjellig ut, alt etter hvor i systemet man selv er plassert. Ulik virkelighetsforståelse og ulik problemforståelse er i seg selv et viktig tilfang når man skal vurdere hvordan det nye styringssystemet blir realisert og fungerer.

Denne rapporten tar ikke utgangspunkt i fasttømrede definisjoner av hvordan vi forstår sentrale begreper som «styring» og «samordning». Dette skyldes til dels at det innenfor fagmiljøene finnes forskjellige oppfatninger av hva som ligger i disse tilsynelatende enkle, men like fullt mangetydige og komplekse begrepene.⁸ Viktigere enn som så, er det at ulike aktører innenfor styringssystemet har ulike forståelser av hva som kjennetegner god og formålstjenlig «styring» og «samordning», alt etter posisjon og oppdrag (se for eksempel Difi 2014).⁹ Dette innebærer at det for følgeevalueringen av det nye styringsrammeverket er mer interessant å studere hvordan disse begrepene operasjonaliseres og fylles med innhold av de ulike aktørene, og i hvilken grad aktørene makter å komme frem til en (mer) omforent forståelse, noe som formodentlig vil være et tegn på at omleggingen har styrket styringssystemet.

Prosjektet og rapporten har vært kvalitetssikret gjennom en faglig referansegruppe.¹⁰ I tillegg har oppdragsgiver (KMD) og DFU-representantene fått mulighet til å kommentere på foreløpige utkast til rapporter.

1.4 Rapportens disposisjon

Sluttrapportens enkelte kapitler tar for seg ulike deler av styringsrammeverket, og adresserer derfor ambisjonene ved styringsrammeverket på litt forskjellig måte. Dette innebærer at hvert enkelt kapittel vektlegger enkelte evalueringskriterier mer enn andre, og at den systematiske og likeverdige gjennomgang av de enkelte kriterier vil utstå til sluttkapitlet. I tillegg til å vurdere om og i hvilken grad ambisjonene er oppfylt, legges det vekt på å si noe om hvordan rammeverket er tatt i bruk og hvilke effekter det nye rammeverket kan sies å ha hatt. Rapportens konklusjonskapittel kan leses som en oppsummering av våre vurderinger og anbefalinger, der vi sammenstiller funnene fra de foregående kapitlene.

I starten av rapporten er vi opptatt av å gi et mer overordnet bilde av hva styring av fylkesmannen dreier seg om og hvordan denne styringen har utviklet seg. Med utgangspunkt i dette gir *kapittel 2* en relativt kortfattet gjennomgang av de historiske forutsetninger for styringen av fylkesmannen, med vekt på forhold som har manifestert seg som mer eller mindre permanente spenninger eller problem. Formålet med kapitlet er å sette innføringen av det nye styringsrammeverket i perspektiv, og å gi mer substans til den problemforståelsen som lå til grunn for endringene – samt å gjøre rapporten mer forståelig og

⁸ For en diskusjon om samordning, se for eksempel Læg Reid, Randma-Liiv, Rykkja og Sarapuu (2014) og Difi (2014). For en diskusjon av ulike former for styring, se for eksempel Ladegård og Vabo (2010) og Røiseland og Vabo (2016).

⁹ KMD peker på at det er noe ulik forståelse og bruk av begrepene *embetsstyring* og *etatsstyring* (KMD 2015, s. 9). Prosjektets sluttrapport bruker i likhet med KMD begrepet *etatsstyring* om både KMDs og fagdepartementenes styringsdialog, og fagmøter om de møtearenaene som benyttes i den faglige dialogen.

¹⁰ Den faglige referansegruppen var: professor Per Læg Reid og professor Jacob Aars (Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen), og førsteamanuensis Jostein Askim (Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo).

relevant også for lesere uten dyptgående før-kunnskaper om fylkesmannen og styringssystemet embetet inngår i.

Hovedkapitlene 3 til 5 tar så for seg det nye styringsrammeverket fra ulike angrepsvinkler: *Kapittel 3* ser nærmere på Kommunal- og moderniseringsdepartementets rolle i utviklingen og gjennomføringen av det nye styringsrammeverket. I dette kapitlet er vi særlig opptatt av hvordan KMD la til rette for implementeringen av det nye styringsrammeverket, hvilke grep og virkemidler de benyttet seg av i den sammenheng, og hvordan aktørene i styringsrammeverket vurderte dette. *Kapittel 4* studerer hvordan det nye rammeverket endret de sentrale styringsdokumentene, det vil si tildelingsbrevet og virksomhets- og økonominstruksene (VØI), samt fylkesmannens rapporter. *Kapittel 5* er orientert mot den delen av det nye rammeverket som har å gjøre med endret møtestruktur og dialogen mellom styrende og styrte; mellom departement, direktorat og fylkesmann. Disse tre hovedkapitlene er bygget opp over samme lest, der vi beveger oss fra det deskriptive (jf. kravet om å kartlegge styringssystemet) til det analytiske – ved å ta utgangspunkt i problemforståelse og ambisjoner, og går videre via observasjoner til vurderinger, bl.a. av hvor vidt det er samsvar mellom ambisjon og praksis. I kapittel 6 har vi tatt med en case-studie som bryter med denne strukturen. I løpet av evalueringen har vi ønsket å ha oppmerksomhet om et mer avgrenset politikkområde som samtidig kan si noe om de styringsutfordringene som fylkesmannen står overfor. Kapittel 6 handler med utgangspunkt i dette om samordningsproblematikk innenfor ett bestemt politikkområde: Samfunnssikkerhet og beredskap.

Kapittel 7 samler trådene med utgangspunkt i de fem evalueringskriteriene, og løfter på dette grunnlaget frem prosjektgruppens anbefalinger for veien videre.

2. Styringssystemet: Historiske forutsetninger og problemforståelse

Formålet med dette kapitlet er å gjøre rede for noen historisk betingede forutsetninger for fylkesmannsembetet og det styringssystemet embetet inngår i,¹¹ (pkt. 2.1) og med dette som utgangspunkt synliggjøre hvilken problemforståelse som lå til grunn for at det nye styringsrammeverket ble introdusert (pkt. 2.2). Kapitlet vil ha størst verdi for lesere uten inngående førkunnskaper om embetet og styringssystemet; forøvrig henviser vi til de påfølgende kapitler for kartlegging og analyse av det nye styringsrammeverket.

Fylkesmannsembetet har de senere tiår gjennomgått flere markante endringer, bl.a. i form av en stor økning i antallet ansatte, og i form av økt oppgaveomfang og organisatorisk kompleksitet. For omverdenen vil nok den foreslåtte revisjonen i fylkesinndelingen (KMD 2016a) være det mest synlige uttrykket for forandring: I forbindelse med regionreformen, som innebærer at antallet fylkeskommuner blir redusert, er det også vedtatt at antallet fylkesmannsembeter skal reduseres motsvarende, med sikte på at strukturen i geografisk forstand i hovedsak skal korrespondere med inndelingen i fylkeskommuner. Til tross for alle disse uttrykkene for endring er det grunn til å hevde at embetet i enda større grad er preget av stabilitet og permanens. Mange av de institusjonelle grunntrekk; roller, funksjoner og spenningsforhold er gamle, i enkelte tilfeller med røtter helt tilbake til embetets opprettelse i eneveldets barndom.

Fylkesmannen har til alle tider hatt ansvaret for et bredt spekter av enkeltoppgaver. Dette ansvaret gjenspeiles i dag gjennom rollen som *sektormyndighet*; som ansvarlig for å iverksette politikk på en rekke områder. Embetet står i prinsippet til tjeneste for hele den utøvende makt. Det er imidlertid opp til hvert enkelt departement og direktorat å vurdere hvordan og i hvilken grad de vil bruke fylkesmannen, innenfor de rammer overordnet departement setter for styring og finansiering av embetene. Per i dag fungerer embetet som iverksettende instans på vegne av hele 11 departementer og en rekke direktorater og tilsyn (se Styringsportalen). Fylkesmannens sektoroppgaver omfatter et bredt spekter av styringsvirkemidler: Rådgivning og veiledning, klager, tilsyn, kontroll og rapportering. Rollen som ombudsmann for enkeltindivider, eller som rettsikkerhetsinstans – ikke minst for mottakere av kommunale tjenester – er blitt viktigere over tid. I substans er de særlig knyttet til landbruk, miljøvern, beredskap og sosial- og familiefeltet. Oppgaver er blitt tilført gradvis gjennom lovgivning eller delegasjon, men også i store sprang gjennom integrasjon av tidligere «frittstående» statlig-regionale sektororgan.

Embetet har også siden opprettelsen hatt et spesielt ansvar for å sikre konsistens i offentlig oppgaveløsning – den funksjonen som vi i dag gjerne omtaler som et allment regionalt *samordningsansvar*. Samordningen har både en horisontal og en vertikal dimensjon. Langs den horisontale aksen handler den om å sikre konsistens i den offentlige virksomhet «på tvers», mellom ulike sektorer og fagområder (eller internt på politikkområder som i seg selv er sektorovergripende, for eksempel beredskap og samfunnssikkerhet; Fimreite mfl. 2014, Rykkja 2014). Den vertikale aksen handler først og fremst om forbindelsene mellom nasjonal politikk og det lokale og regionale folkestyret. Fylkesmannens dobbeltrolle som statens mann i fylket og lokalsamfunnenes og kommunenes talerør

¹¹ Delkapitlet er, når ikke annet er spesifisert, basert på Flo 2014.

inn til staten er en gjennomgående spenning, vektlagt både i aktuell forskning, i ulike utredninger og i en lang rekke offentlige dokumenter (FAD 2012, Flo 2014, 2004, Hansen mfl. 2009). Det er grunn til å hevde at embetets viktigste funksjon per i dag nettopp er å være et bindeledd mellom de sentrale statsmaktene og kommunene, og å se til at nasjonal politikk; vedtak, mål og retningslinjer fra storting og regjering, blir fulgt på lokalt nivå.

Embetets allmenne plikter (bl.a. til å ta initiativ, orientere sentrale myndigheter og representere og ivareta statsmaktens interesser) er nedfelt i fylkesmannsinstruksen (gitt første gong i 1685, ny versjon gjennom Kgl. res. av 7.8.1981). Embetet fungerte i perioder til dels som en frontfigur for distriktet og det lokalpolitiske liv, men rollen som «statens mann» er blitt rendyrket de siste 40 år. Dette er bl.a. markert gjennom presiseringer av at fylkesmannens plikt til å virke til gagn og beste for fylket og til å ta påkrevde initiativer springer ut fra rollen som representert for Kongen og Regjeringen (endringer i fylkesmannsinstruksens § 1, Kgl. res. av 6.7.1999).

De allmenne pliktene, dobbeltfunksjonen som samordnings- og sektormyndighet på en rekke felter, og dessuten som bindeledd på tvers av nivåer, gjør at fylkesmannsembetet på den ene siden har spesielt gode forutsetninger for å ivareta «helhetshensyn» – men på den andre siden kan sies å løpe en uvanlig høy risiko for å møte seg selv i døren i sitt praktiske virke. Fylkesmennene speiler en statsmakt som har mange innbyrdes motstridende hensyn å ivareta, og som følgelig *må* stå i en konstant strid med seg selv – som hele tiden må finne praktiske løsninger når motstridende, men like fullt legitime hensyn står mot hverandre.

2.1 Styring av fylkesmannen: Fra passiv sentral stat til embetsstyring

Det som vi i dag kjenner som styrings- og forvaltningspolitikk, ble for noen generasjoner tilbake utformet på ad hoc-basis eller som en integrert del av andre politikkområder. Når det gjelder fylkesmannsembetet, finner vi først og fremst røttene til «policytenkning» i allmenne debatter om gasjering, rekruttering og kompetansekrav for nye embetsinnehavere. Fylkesmennene (før 1919: amtmennene) var ofte selv viktige aktører i det rikspolitiske liv, og kunne engasjere seg sterkt på eget embetes vegne. Det er først med fylkesmannsmøtet at det oppstod noe som med rimelighet kan kalles et tilløp til en *styringsdialog* mellom embetene på den ene siden og representanter for den sentrale statsmyndighet på den andre. Et slikt møte ble avviklet på nasjonal basis for første gang i 1915, og deretter med varierende intervall utover i mellomkrigstiden. Det ble et fast møtepunkt årlig eller annethvert år etter annen verdenskrig og frem til inngangen til 1980-årene, deretter ble møter avviklet flere ganger årlig. Fylkesmannsmøtet var en arena der fylkesmennene fikk anledning til å møte enkelte av oppdragsgiverne ansikt til ansikt. Reformert eller ny lovgivning var typiske temaer for møtene, og politisk og administrativ ledelse fra departementene fikk her gjøre rede for forventninger, og til å diskutere gjennomføring og praksis.

Referatene fra fylkesmannsmøtene frem til årene etter 1945 anskueliggjør et gap mellom den sentrale staten og embetene, og en relativt mangelfull og tilfeldig oppfølging fra sentralt hold når ny politikk først var utformet. Det påfallende fraværet av styring innebar naturlig nok at den enkelte fylkesmann hadde en stor grad av frihet, men sett fra fylkesmennenes side var det ikke bare positivt at man i så stor grad ble overlatt til sitt eget skjønn. Budsjettene inneholdt lite annet enn de økonomiske rammer for de enkelte embetene det påfølgende år. Fylkesmennene ble forøvrig rett og slett forutsatt å holde seg

orientert om gammel og ny lovgivning med relevans for deres virke. Samtidig ble det stadig vekk sukket over at kunnskapen om fylkesmannsembetet var mangelfull i de departementale kretser. Under en debatt i 1954 hevdet en fylkesmann at mange departementsansatte ikke forstod at fylkesmannen var øverste administrasjon i distriktene. De foretrakk å styre gjennom direktelinjer til underordnede instanser, uten å gå veien via ledelsen ved embetene, hevdet han. Dette er en type kritikk som er gjenkjennbar for dem som har fulgt fylkesmannsembetet også de senere år.

På den annen side må det understrekes at det historisk betingede «fraværet av styring» kombinert med fylkesmannsembetets relativt vide fullmakter bidro til å skape en forvaltningskultur – kanskje med et islett av styringsresistens – som kunne oppfattes som problematisk fra sentralt hold. Historien gir iallfall flere vitnesbyrd om at styring over fylkesmannen ble oppfattet som spesielt problematisk blant styringsetatene.

Styrings- og forvaltningspolitikk som et institusjonelt forankret policyfelt tok først for alvor form fra 1970-årene av. Det er også i årene rundt fylkesreformene i 1975–76 at vi for første gang fikk større analyser av fylkesmannsembetet og av embetets plass i styringsverket, i hovedsak utarbeidet av offentlige utvalg som Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen (Juel-komiteen) av 1971, og en arbeidsgruppe som Justisdepartementet satte ned i 1980 for å utarbeide en ny fylkesmannsinstruks og en organisasjonsplan for embetet (Lodden-utvalget).

Da embetet ved overgangen fra 1970- til 1980-årene gikk fra å være nedleggingstruet (i forbindelse med de institusjonelle endringene i fylkeskommunen i 1975–76) til å bli revitalisert, lå mye av forklaringen i det potensialet embetet ble vurdert å ha som regional samordningsinstans. De dårlige forutsetningene for helhetlig styring ble i samtiden oppfattet som en av de sentrale styringsutfordringene, noe som bl.a. ble fremhevet i den første maktutredningen (St.meld. nr. 44 (1982–83)).

I sin mest ambisiøse form tok 1970-årenes nye samordningsgiv form av en ambisjon om å omdanne fylkesmannsembetene til «statsdirektorater» der all statlig regionalforvaltning i fylkene ble samlet, gjerne som avdelinger som dels kunne kommunisere fritt med overordnede direktorater og departementer, men der hver enkelt avdeling var underlagt embetsledelsens samordningsmyndighet. En såpass drastisk organisasjonsreform ble imidlertid oppfattet som lite gjennomførbar. En mer realistisk ambisjon var å få endret fagetatenes oppdrag: Fylkesmannens instruksfestede samordningsansvar skulle speiles i fagetatenes instruks, i form av et påbud om «å la seg samordne». Den regionale staten utenom fylkesmannsembetet ekspanderte gradvis utover i det 20. århundre, og spørsmålet om hvilken autoritet og hvilke virkemidler – for ikke å si maktmidler – fylkesmannen skulle ha til å foreta samordning, var ett av de evige spørsmål. Kravet om at statsetatene skulle få presisert plikten til å underlegge seg fylkesmannens samordning hadde vært etterlyst fra fylkesmannshold helt siden mellomkrigstiden. I virkeligheten skulle det vise seg vanskelig å få gjennomslag også for det «moderate» ønskemålet om å innarbeide samordningsplikten i fagetatenes instruks. Problemet var i og for seg også, som vi skal se nedenfor, til stede innad i fylkesmannens egen organisasjon. Selv om fylkesmannsembetet som sådan var underlagt fagdepartementenes instruksjonsmyndighet, ble det fra embetsledelsen gang etter gang klaget over at de ble behandlet som et unødvendig mellomledd. Departementene og direktoratene henvendte seg ofte direkte til avdelinger eller enkeltbyråkrater om slikt som etter fylkesmennenes mening burde ha vært adressert til dem som embetsledere.

Fylkesmannsorganisasjonen vokste betraktelig etter 1976. Utviklingen innebar at samordningsutfordringene – som tidligere for en stor del hadde handlet om forholdet mellom fylkesmannen og de «frie» regionale fagetater – i større grad ble flyttet inn i organisasjonen, og tok form

av stridigheter knyttet til embetsledelsens plass i styringslinjen fra sentrale instanser til embetets fagavdelinger. Sett fra det enkelte departementets eller direktorats og fra fagavdelingens side, innebar organisasjonsmodellen en permanent trussel om at ressurser og viktige faglige hensyn skulle bli «samordnet bort» i møte med andre hensyn og interesser. Det var fortsatt først og fremst pengene og ressursgrunnlaget det handlet om. Det finansielle ansvaret for finansieringen av fylkesmannsembetene var oppsplittet. Justisdepartementet, som da var fylkesmennenes moderdepartement, ble bare underrettet om fagdepartementenes budsjettforslag, uten noen form for forhåndsdrøfting. Den praktiske konsekvensen kunne være at fagavdelingene hadde relativt godt med ressurser, mens det administrative støttepersonellet var kraftig underfinansiert. Og fylkesmannen som embetsleder kunne ikke uten videre flytte pengene dit de trengtes mest.

Det tidligere omtalte Lodden-utvalget konstaterte i 1982 at vanskene fylkesmannen opplevde som samordningsinstans, for en stor del speilet den mangelfulle samordningen og harmoniseringen på *sentralt* hold, mellom departementer og direktorater. Utvalget poengterte at Justisdepartementet rutinemessig skulle ha informasjon om alle tiltak som trakk på fylkesmannsembetets ressurser, eller forøvrig hadde praktisk-administrative konsekvenser. Enkelte tiltak ble da også iverksatt for å bedre den sentrale samordningen. I 1986 ble den faste ekspedisjonssjefgruppen opprettet. Dette var en informasjonskanal, og hadde en ambisjon om å sikre bedre konsistens i ressursbruken. Året i forveien hadde fylkesmannskollegiet organisert seg med sitt eget arbeidsutvalg, bestående av tre erfarne medlemmer. Dette skulle planlegge fylkesmannsmøtene, ta opp og drøfte aktuelle fellessaker og til dels fungere som kontaktledd mellom fylkesmennene og departementene.

Overføringen av det administrative hovedansvaret fra Justisdepartementet til Forbruker- og administrasjonsdepartementet fra nyttår 1989 innebar en kraftig vitamininnsprøytning i arbeidet med å videreutvikle fylkesmannsembetet og det styringssystemet det inngikk i. FAD anerkjente at fagdepartementenes (og direktoratenes) skepsis mot samordning var legitim. Det ble bl.a. fremhevet at det aldri måtte bli så mye samordning at fagdepartementene opplevde at de mistet herredømmet over det regionale apparatet. Dessuten var FAD allment forvaltningspolitikkens departement, og gav arbeidet med fylkesmannsembetet langt høyere prioritet enn hva som var tilfelle under Justisdepartementets ledelse. Man hadde en ambisjon om å få bedre samordning og sammenheng i fylkesmannens oppgaver, og å sikre en mer målrettet styrking og utvikling av fylkesmannsinstitusjonen.

Det går en mer eller mindre ubrutt linje fra FADs *utviklingsprogram* overfor fylkesmannsembetet fra perioden 1993 til 1995, der den departementale styringen av fylkesmannsembetene var ett av to programområder, og frem til styringssystemet departementale styringsapparatet hadde flere komponenter. Det handlet bl.a. om å utarbeide et faktagrunnlag for rettferdig fordeling av finansieringsansvar styringsetatene imellom, og for rettferdig fordeling av ressursene embetene imellom. Det handlet også om organisasjons- og lederskapsutvikling ved de enkelte embetene. Her gjaldt det å finne den riktige balansen mellom fylkesmennenes ønsker om å kunne forme organisasjonen ut fra egne forutsetninger og mål, og den enkelte oppdragsgivers ønsker om å kunne identifisere den avdeling, seksjon eller person som var ansvarlig for et saksområde i hvert enkelt fylke, og å unngå oppsplitting av saksområder på flere organisatoriske enheter. Men først og fremst handlet det om at relasjonen mellom den sentrale stat og fylkesmannen skulle omformes ut fra prinsippet om *mål- og resultatstyring*, som ideelt sett både skulle sikre bedre styring for de sentrale instanser og større frihet for de enkelte embeter. Mål, hensikter og resultater skulle gjennomgående løftes frem, på bekostning av regler, rutiner og prosesser. Systemet stilte krav til departementene om at de måtte ha en samlet

oppfatning av hva som ble forventet av underliggende virksomhet, og det stilte krav til systematisk oppfølging av resultatene som ble oppnådd.

Det nye systemet hadde en rekke komponenter som gradvis ble introduserte og koplet sammen. Tilblivelseshistorien til dette systemet er synliggjort gjennom de årlige budsjettproposisjonene. I sum ble dette et nytt system for etatsstyring, eller i fylkesmannens tilfelle, for *embetsstyring*. Dette ble erklært etablert som formelt styringssystem og klart til å forlate tegnebrettet i 1996, vel å merke under forutsetning om at det stadig skulle raffineres og forbedres. Embetsstyringen var tett koblet til budsjettprosessen, og bestod av en rekke prosesser og dokumenter som i sum utgjorde et helhetlig styrings- og samhandlingskonsept. FAD skulle ikke være et mellomledd i styringslinjen, men ha en koordinerende og operativ rolle når det ble vurdert som hensiktsmessig. Ambisjonen var ellers at man ved å etablere en felles plattform for styring skulle makte å bygge bro mellom ulike styringsideologier og -kulturer.

Departementene og direktoratene skulle synliggjøre virksomheten i statsbudsjettet, som igjen lå til grunn for *tildelingsbrevet*; det sentrale styringsdokumentet. Dette innebar en konkretisering av oppdraget til de enkelte embeter, og gjorde rede for tilgjengelige ressurser. Brevet lå i neste omgang til grunn for *virksomhetsplanen*, et internt styringsdokument for de enkelte embeter, og resultatene ble meldt tilbake gjennom årsrapporten. Embetsstyringen innebar at de tradisjonsrike *fylkesmannsmøtene*, som siden tiden rundt 1980 ble avviklet fire ganger årlig, ble inkorporert som en del av det nye styringskonseptet. Denne arenaen ble nå moderdepartementet FADs, ikke fylkesmennenes egen «eiendom», og to av de fire årlige møtene ble viet departementenes tilbakemelding på årsrapportene samt presentasjon av eventuelle nye mål og ambisjoner (mai-møtet), og budsjettproposisjonen og overordnede mål på ulike departementsområder (oktober-møtet). Fylkesmannsmøtet beholdt forøvrig mye av den gamle karakteren som arbeidsmøte med rom for høyttenkning og diskusjon. Det ble også etablert nye arenaer for samtaler mellom sentrale instanser og embetene, som *embetsstyringsmøtene* annethvert år og *ledersamtaler* med hver enkelt fylkesmann. På sentralt hold ble det skapt en ny arena for erfaringsutveksling, koordinering og sikring av tverrdepartemental konsistens, *Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU)*. Dette hadde formelt status som rådgivende organ for FAD, men i virkeligheten tok organet mange avgjørelser mht. prioriteringer og i andre prinsipielle og praktiske spørsmål. Her satt representanter for embetsverket i departementene med styringsansvar overfor embetene, og lederen for fylkesmennenes arbeidsutvalg deltok på en del av møtene. Budsjettansvaret for fylkesmennene forble splittet en stund til, men budsjettene ble i det meste redigert sammen med virkning fra 1995.

2.2 Den problematiske styringen

Dette dykket i styringssystemets historiske forutsetninger har vist at viktige systemtrekk med tilhørende problemer og dilemmaer er gamle og grunnleggende, og ikke noe som nødvendigvis oppstod med embetsstyringen og tenkningen knyttet til mål- og resultatstyring (MRS). Når styringsutfordringer knyttet til fylkesmannsembetet har vært luftet de senere årene, blir de imidlertid som regel drøftet mot et historisk bakteppe der introduksjonen av MRS er et startpunkt – og kanskje endatil i seg selv det grunnleggende problemet. MRS, som embetsstyringssystemet bygde på, er ikke en enhetlig pakke, men en samlebetegnelse for en mangfoldighet av ideer og praksiser som endrer seg over tid, og som til dels kan stå i et innbyrdes motsetningsforhold. Den faglige litteraturen om MRS er også omfattende og mangslungen. Skal vi likevel forsøke oss på en sammenfatning av forskningsstatus, måtte det være at

MRS-konseptet har møtt en betydelig faglig kritikk – men at kritikerne i begrenset grad har vært i stand til å peke på klare og gode alternativer.

Én utfordring som ofte blir fremhevet, er at MRS fremhever vertikal sektorstyring og samordning, fremfor horisontal tverrsektoriell styring og samordning. MRS synes med andre ord egnet til å ivareta styringsbehov innenfor et politisk-administrativt system basert på ministerstyreprinsippet, som det norske, men mindre egnet til å ivareta styringsbehov som går på tvers av etablerte sektor-/ansvarsområder. Det er videre en innebygget spenning mellom autonomi og kontroll og mellom politisk og administrativ styring, noe som kan gjøre ansvarsutkreving vanskelig. I tillegg pekes det på at MRS kan føre til en uheldig målforskyvning, det vil si en vridning mot aktivitets- og prosessmål fremfor oppmerksomhet om samfunnsmessige resultater. I den sammenheng må det igjen presiseres, som vi har sett av dykket i historien, at kvantitative mål er lettere å operasjonalisere enn de kvalitative. Så sent som i 2015 anerkjente KMD det som utfordrende at fylkesmannsembetene blir målt på hvordan de løser sektoroppgaver og i mindre grad på helheten og samordning (KMD 2015). En kan også stå overfor et rapporteringsproblem i og med at rapportering av suksess ofte går foran rapportering av problemer. Dette er aktuelle og reelle problemstillinger også ute i fylkesmannsembetene.

Statsviteren Per Læg Reid er en av de profilerte kritikerne av MRS-tenkningen. Han poengterer at vanskeligheter knyttet til MRS-systemer ofte blir tolket som et uttrykk for at det blir *praktisert* feil; ikke at *prinsippene* i seg selv er problematiske. Følgelig forsøker man å løse problemene ved hjelp av samme medisin, gjennom ytterligere raffinering av MRS-systemene (Flo 2014:670). Uten at vi her trenger å ta stilling til hvor «problematiske» MRS-prinsippene er, kan vi iallfall slå fast at problemforståelsen knyttet til embetsstyringen av fylkesmennene ved inngangen til 2000-tallet i stor grad samsvarer med Læg Reids observasjon: Problemets kjerne synes i stor grad å ha blitt tolket dithen at systemet og praksisene bare i avgrenset grad speilet MRS-prinsippene, og at embetsstyringen derfor ikke *kunne* fungere etter forutsetningene. Det er nok riktig å si at problemforståelsen varierte noe alt etter hvor man satt. Det er eksempelvis store variasjoner i oppfatningen av hvor stort fylkesmannens handlingsrom var og burde være. Sett fra embetenes side, hadde de utøvende ledd ikke fått den forutsatte friheten; et problem som hadde både organisatoriske og finansielle sider, og som dessuten tok form av nærgående og detaljerte rapporteringskrav. Forsøk på å endre finansieringsordninger med sikte på å få til mer effektiv ressursbruk, ble ofte oppfattet som en trussel mot faglige hensyn. På overflaten skjedde det en del endringer. For eksempel ble budsjettmidlene samlet under ett kapittel fra nyttår 2001, og embetene fikk ett samlet tildelingsbrev, der de tidligere hadde fått tre. Men dette innebar ikke noen full overgang til rammestyring. I perioden fra 2001 til 2011 ble fortsatt mellom 14 og 18 prosent av hver krone som ble overført til embetene, gitt i øremerket form. Vurdert fra fylkesmennenes side, ble det også poengtert at totalsummen på budsjettene var for liten. Virksomheten var konstant underfinansiert, et problem som ble påtrengende som følge av betydelige innstramminger av embetets ressurstilgang ved utgangen av 1990-årene. Når krybben er tom, bites hestene – og underfinansiering av et utøvende organ med mange oppdragsgivere, fører til at det i realiteten oppstår et innbyrdes konkurranseforhold, som igjen fremmer detaljstyring. Dette er i stikk i strid med det som er intensjonen bak MRS, nemlig at man skal ha mer styring i stort, og mindre i smått.

Riksrevisjonen bekreftet mange av innvendingene i 2007 i en undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene (Riksrevisjonen 2007). Stortingets kontrollorgan stilte seg sterkt kritisk til flere elementer ved embetsstyringen. Ekstramidler og øremerkinger ble i praksis nyttet til å saldere alt for knappe budsjetter, altså i strid med forutsetningene. Dette var et mønster over flere år, noe som ga grunnlag for å spørre om budsjetteringen var realistisk. Riksrevisjonen bekreftet også at det

foregikk en målforskyvning; rettsikkerhetsoppgaver og klagesaker (særlig på helse- og sosialområdet) ble prioritert fremfor tilsynsoppgaver. Det var en tendens til at mer kvalitative oppgaver som utvikling, veiledning og oppfølging på flere områder – som helse- og sosialområdet, barnevern, utdanning og samfunnssikkerhet og beredskap – ble nedprioritert. Det var svak samordning mellom faglige og økonomiske prioriteringer i styringen av fylkesmannen. Den faglige styringen fra enkelte fagdepartement ble beskrevet som detaljert, og det ble pekt på at styringsinformasjon knyttet til oppgavemengde og ressursituasjon ikke var god nok.

Bildet av at de allmenne oppgavene av typen utvikling og samordning var blitt skadelidende til fordel for andre av embetets oppgaver, ble bekreftet også senere, blant annet i en rapport skrevet av Bjørn Strandli (Strandli 2011) og i en kartlegging som Difi gjennomførte av erfaringer med og konsekvenser av den daværende styringen og finansieringen av fylkesmannen på oppdrag fra FAD (Difi 2012). Den viktigste forklaringen på disse vanskene, om vi skal tro Riksrevisjonens rapport fra 2007 og Difis fra 2012, var å finne på sentralt hold; i mangelfull samordning og konsistens i departementenes og direktoratenes embetsstyring, og i mangelfull finansering.

Kartleggingen fra Difi fra 2012, som er den siste omfattende «diagnostiseringen» av styringssystemet før regjeringsskiftet i 2013, bekrefter et problembilde vi kjenner igjen – til dels tilbake til tiden lenge før embetsstyringssystemet ble etablert i 1990-årene. Rapporten viste at departementene og direktoratene styrte fylkesmannsembetene på ulik måte, med ulik detaljeringsgrad, ulikt presisjonsnivå og med ulike praksiser mht. gjennomføring av styringsmøter. Rapporten konkluderte med at departementene og direktoratene var opptatt av å sikre lik kvalitet og praksis i gjennomføringen av nasjonale oppgaver, men også av å sikre at midlene til «egne» fagområder ikke ble brukt på andre oppgaver enn forutsatt. Det samlede embetsoppdraget til fylkesmannen ble oppfattet som omfattende, og det ble varslet om ulik kvalitet på embetenes rapportering. Det var stor variasjon i oppfatningen både av hvor stort fylkesmannens handlingsrom burde være, og hvor stort handlingsrommet faktisk var. Fylkesmannens samordningsrolle – både internt og eksternt – ble fremhevet som vanskelig. Også sterkere sentral samordning ble etterlyst. Det ble rapportert om tegn til begrenset tillit mellom departement/direktorat og embetene, og mellom de ulike sektorene. Difi anbefalte å satse på mer styring på resultater og mindre detaljert ressursstyring. Direktoratet anbefalte også at embetene ble involvert mer i utformingen av embetsoppdraget og at det totale omfanget av rapporteringskrav ble redusert. Man burde videreutvikle de embetsvise styringsmøtene, utvikle fylkesmannens lederoppgaver og konkretisere samordningsoppgavene. Difi anbefalte videre en sterkere vektlegging av FADs sekretariatsrolle, med sikte på å gi fylkesmennene større autonomi i gjennomføringen av politikk, og dessuten å utvikle departementets samordningsrolle både overfor fagdepartementene og fylkesmannsembetene. I tillegg var finansiering og samordning av sektoroppgavene viktige tema. Difis evaluering ga ikke holdepunkter for å konkludere med at MRS overfor fylkesmannsembetene som konsept var under press, men viste likevel at praksis ofte avvek fra de grunnleggende styringsprinsippene.

3. Kommunal- og moderniseringsdepartementets rolle i utvikling og implementering av det nye styringsrammeverket

Dette kapittelet ser nærmere på hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeidet for å oppnå ambisjonene med det nye styringsrammeverket, og mer spesifikt på hvordan KMD selv gikk inn og fylte rollen som et «nav» i styringen av fylkesmannsembetet. Vi fokuserer i denne sammenhengen på hvilke virkemidler KMD brukte i planleggingen og implementeringen av styringsrammeverket i perioden 2016-2017, og hvordan de arbeidet for å legge til rette for både implementering og videre utvikling av styringsrammeverket. Vi legger vekt på aktørenes egen forståelse og både styringsetatenes og fylkesmennenes oppfatninger av KMDs rolle i dette arbeidet. Dette oppfatter vi som en viktig bakgrunn for å kunne evaluere prosessen. Vi baserer våre observasjoner i kapitlet på intervju med sentrale personer i KMD med ansvar for gjennomføringen av rammeverket, intervju med styringsetater og fylkesmenn, samt dokumenter gjort tilgjengelig for prosjektgruppen i løpet av evalueringsperioden.

3.1 Utfordringsbilde og ambisjoner

Med regjeringsskiftet i 2013 ble en del oppgaver, blant annet styringen av fylkesmannen, overført fra det gamle FAD til KMD. I forbindelse med denne omleggingen ble det klart at både politisk ledelse og KMD ønsket å få til et mer samlet grep på styringen av fylkesmannen. Med dette skiftet åpnet det seg ifølge KMD selv et mulighetsvindu for handling. Den nye regjeringen var opptatt av forenkling og bedre styring, og både mål- og resultatstyring og samordning var høyt på agendaen. Dette ble utnyttet bevisst i etableringen av prosjektet for bedre styring av fylkesmannen i KMD. Arbeidet med det nye styringsrammeverket ble organisert som et prosjekt ledet fra Statsforvaltningsavdelingen.¹² Ekspedisjonssjefen tok selv initiativ til å etablere prosjektet, og prosjektgruppen i Statsforvaltningsavdelingen ble gjennomføringskraften i dette:

«Det var viktig å sette i gang noe forpliktende på tvers av departementene. Ulike rapporter, for eksempel fra Difi, pekte på flere styringsproblemer. Den nye regjeringen var veldig tydelig på at de ønsket en kursendring i styringen. [Kommunal- og moderniseringsminister] Jan Tore Sanner og finansministeren [Siv Jensen] var veldig tydelig og sendte brev tidlig som handlet om at de ville ha færre mål, tydelige mål, ikke mer rapportering enn nødvendig og mer tillit til virksomhetslederne. Et sånt signal gir en mulighet som man bare må bruke, med den koordineringsrollen vi har hatt, et systemansvar uten egentlig noen tunge styringsverktøy i styringskassen» (Informant, KMD)

Da det nye styringsrammeverket ble planlagt, gjorde KMD det klart at det ønsket å tilrettelegge for en bred involvering av DFU-departementene i utarbeidelsen av de nye styringsdokumentene, og i forberedelse og oppfølging av det nyetablerte etatsstyringsmøtet. KMD tok videre initiativ til å utarbeide samordningsrutiner i tilknytning til styringsdialogen (KMD 2015, s. 4) og hadde en målsetting om «å

¹² Statsforvaltningsavdelingen har det overordnede ansvaret for organisering og inndeling av regional statsforvaltning, herunder ansvar for drift og utvikling av fylkesmannsembetene, og for samordnet styring av embetene. Som administrativt ansvarlig for Fylkesmannen har KMD og Statsforvaltningsavdelingen et hovedansvar for tilrettelegging og kontroll av kvaliteten i styringssystemet, organisasjonsutvikling og et generelt ansvar for de administrative rammebetingelsene og IKT i embetene. Dette omfatter ansvaret for instruks, tildelingsbrev og ledersamtale med Fylkesmannen og et samordningsansvar overfor fagdepartementene som har lagt oppgaver til Fylkesmannen (Difi 2016, s. 21).

tilrettelegge for gode prosesser for felles analyse av Fylkesmannens resultater, og for gjennomføring av felles årlig etatsstyringsmøte» (KMD 2015, s. 5)

KMD ønsket å ha en tydeligere rolle som samordningsdepartement i forvaltningen av det nye styringsrammeverket (KMD 2015, s. 5). Departementet ønsket å involvere de relevante styringsetatene aktivt både i planleggingsfasen og implementeringsfasen. Det ble fra starten av etablert en tversgående arbeidsgruppe ledet av KMD ved Statsforvaltningsavdelingen med representanter fra de åtte DFU-departementene (KMD, HOD, LMD, BLD, KD, ASD, KLD og JD) og i tillegg to assisterende fylkesmenn. I tillegg bisto konsultentselskapet Agenda Kaupang i den første fasen. Denne gruppen arbeidet frem forslaget til den nye hovedstrukturen for det nye styringsrammeverket (KMD 2015). På nyåret 2015 ble det etablert tre mer spesifikke arbeidsgrupper som tok for seg ulike deler av arbeidet; en gruppe arbeidet med å definere oppgaver til ny VØI, en skulle utarbeide forslag til ny møtestruktur og den siste skulle utarbeide forslag til ny målstruktur. I disse gruppene bisto også representanter fra styringsetatene på direktoratsnivå.

Også i oppfølgingen av arbeidet la KMD opp til en tett dialog med de involverte partene (KMD 2016b, se også kapittel 4 og 5 i denne rapporten), først og fremst oppdragsdepartementene, som har hovedansvaret for utarbeidelse av styringsdokumentene. KMD informerte per brev om viktige milepæler og tidsfrister i prosessen, og ga veiledning når det gjaldt utarbeidelse av nye styringsdokumenter (KMD 2016b).¹³ Det ble videre gjennomført flere dialogmøter med styringsetatene i løpet av høsten 2016 som forberedelse til utarbeidelse av nye styringsdokumenter for 2017; et felles møte med særlig fokus på tverrsektorielle problemstillinger og videre bilaterale møter mellom KMD og de enkelte styringsetatene med fokus på mer sektorspesifikke problemstillinger. Arbeidet med styringsrammeverket ble også tatt opp som egen sak på et DFU-møte høsten 2016 (disse møtene er også nærmere omtalt i kapittel 4). Denne modellen ga KMD anledning til å gi råd og føringer når det gjaldt arbeidet med de nye styringsdokumentene. Prosessen med utarbeidelse av nye styringsdokumenter kom også i gang på et tidligere tidspunkt enn foregående år. Dette ga også mer tid til å bearbeide og justere dokumentene i dialog med de ulike aktørene.

Rollefordelingen innebar at KMD hovedsakelig skulle koordinere og samordne arbeidet, mens fagdepartementene hadde hovedansvaret med å utvikle styringsdokumentene. Å dømme etter tilbakemeldingen fra samtlige av våre informanter, synes det å ha vært unison enighet om denne måten å fordele ansvar på. KMD brukte betydelige ressurser og innsats for å motivere til oppslutning om det nye styringsrammeverket.

En av de sentrale ambisjonene med det nye styringsrammeverket var å få til en bedre samordnet styringsdialog (jfr. kapittel 1). I denne sammenhengen handlet det først og fremst om å samordne styringssignalene på sentralt hold, for eksempel gjennom etablering av flere tverrsektorielle mål i tildelingsbrevet. En sentral del av KMDs rolle var å synliggjøre og løfte fram samordningsproblematikk i styringen av fylkesmannen. Det er samtidig verdt å merke seg at oppfatningen om hva samordning er, og hva samordningsproblemet består i, ikke er entydig.¹⁴ Samordning kan for eksempel være horisontal (eller tverrsektoriell), vertikal og dermed foregå mellom styringsnivå (for eksempel mellom sentralt,

¹³ Her vises det for eksempel til konkrete punktlistor som gjaldt i arbeidet med nytt tildelingsbrev og oppdatert virksomhets- og økonomiinstruks for 2017.

¹⁴ Også faglitteraturen peker på at samordning kan flere betydninger og mange dimensjoner (for eksempel Bouckaert mfl. 2010, Lægneid mfl. 2014)

regionalt og lokalt nivå), eller skje innenfor ett nivå (for eksempel på sentralt nivå eller innenfor et embete).

Det var tydelig kommunisert fra KMD sin side at harmonisering av styringssignalene til fylkesmannen var ønskelig, for eksempel når det gjaldt antallet mål og styringsparametere, og i detaljeringsgraden i bestillingene til fylkesmennene. Tverrsektoriell samordning var et hovedtema, og oppmerksomheten i det nye styringsrammeverket dreide seg dermed først og fremst om den horisontale dimensjonen i styringen.

Fylkesmennene var generelt opptatt av at styringssignalene fra styringsetatene burde samordnes bedre slik at fylkesmannen ikke får for mange oppgaver og for stort rapporteringstrykk. Forventningene til at KMD skulle bidra til dette gjennom utviklingen og iverksettingen av det nye styringsrammeverket var tydelig. Det er samtidig klart at fylkesmannen har et selvstendig samordningsansvar innenfor fylket, gjennom fylkesmannsinstruksen¹⁵.

Hovedmålene med omleggingen av styringsrammeverket ble tydelig kommunisert ut til både styringsetatene og fylkesmennene. Det var likevel ikke alltid at alle de fem ambisjonene (se kapittel 1) fikk like stor vekt. På fellesmøtet høsten 2016 (omtalt over) la KMD vekt på at det nye styringsrammeverket dreide seg om: Klarere overordnede mål, mindre detaljert styring og færre rapporteringskrav; å vri styringen i retning av mål- og resultatstyring med tydeligere målstruktur og vektlegging av resultater; en tilpasning av styringen til risiko og vesentlighet, samt relevante rapporteringskrav.

Flere sentrale elementer i styringen av fylkesmannen fikk en «overhaling» med det nye styringsrammeverket, men vårt hovedinntrykk er at det ble lagt særlig stor vekt på arbeidet med å utvikle og forbedre styringsdokumentene. I både møter og annen kommunikasjon med styringsetatene i løpet av 2016 pekte KMD på at selv om det hadde skjedd forbedringer i styringsdokumentene var det fremdeles et potensiale for videre bearbeiding og utvikling av disse for å nå ambisjonene med det nye styringsrammeverket. I et brev til styringsetatene i mai 2016 sa KMD for eksempel: «Det er fortsatt et forbedringspotensial i utformingen av styringsparametere og resultatmål på de fleste sektorområder» (KMD 2016b). Departementet ga i denne sammenhengen detaljerte instruksjoner om hva de mente kunne endres. Fagdepartementene ble særlig bedt om å vurdere forholdet mellom tildelingsbrev og virksomhets- og økonomiinstruks, reduksjon av antall oppgaver (i VØI), beskrivelser av oppgaver, samordning av oppgaver, behovet for styringsparametere, resultatmål, og oppdrag, reduksjon av antallet rapporteringskrav og behovet for, utformingen og sammensetningen av rapporteringskravene.

Arbeidet med innføringen av et nytt styringsrammeverk ble i vår evalueringsperiode også fulgt opp gjennom flere elektroniske nyvinninger. En elektronisk *styringsportal* ble utviklet av KMD i samarbeid med fylkesmannen i Sogn og Fjordane.¹⁶ Portalen gir tilgang til sentrale og oppdaterte styringsdokumenter, det vil si virksomhets- og økonomiinstruks og tildelingsbrev, og fra 2016 også årsrapportene for Fylkesmannen. Portalen har videre en arkivdel, som muliggjør tilgang til tidligere års tildelingsbrev. Et annet nettbasert hjelpemiddel var *FM-nettet*. Denne elektroniske plattformen

¹⁵ Her kan det være verd å merke seg at *samordning* er overskrift for fire av totalt ti paragrafer med realinnhold i fylkesmannsinstruksen (§ 11 er en iverksettingsparagraf). Samordning blir ikke definert i instruksen, men handler primært om fylkesmannens virke i fylket (samordning rettet inn mot annen statlig virksomhet i fylket og mot kommunalforvaltningen i fylket), og ikke om den sentrale styringa av fylkesmannen. § 5 presiserer imidlertid: Oppstår det tvil om hvordan ulike statsoppgaver skal utføres eller prioriteres, kan fylkesmannen legge saken fram for vedkommende sentrale fagmyndigheter.

¹⁶ Styringsportalen for fylkesmannen: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2017/>

fungerer som et intranett for Fylkesmennene, oppdragsdepartementene og direktoratene i fellesskap. Her publiseres nyheter i tilknytning til fylkesmannens virksomhet, en felles kalender gir oversikt over kommende møter og aktiviteter, og brukerne får tilgang til møteprogram, presentasjoner fra møter, møtereferat, samt fagrelaterte veiledere og retningslinjer, relevante fagrapporter og informasjon om ulike fag- og kontaktutvalg. KMD tok også i prosessen med utarbeidelse av nye styringsdokumenter høsten 2016 i bruk nye elektroniske verktøy for fildeling (Sharepoint) og det ble tilbudt et eget kurs for kontaktpersonene i departementene som skulle bruke dette.

3.2 Våre informanters oppfatninger

Grepet med å samle departementene for å diskutere styringen av fylkesmannen i fellesskap ble gjennomgående positivt mottatt. Sitatet nedenfor illustrerer dette:

«Det er veldig bra at de (KMD) sørger for å bringe oss sammen så vi får diskusjoner mellom departementene, at ikke det bare skal foregå isolert i det enkelte departement eller mellom KMD og det enkelte departement.» (Informant, departement)

Vurderingen fra styringsetatene var gjennomgående at KMD og Statsforvaltningsavdelingen var tett på og viktige pådrivere for gjennomføringen av de planlagte endringene i det nye styringsrammeverket. Departementet tok helt tydelig en annen, mer aktiv og direkte rolle i styringen av fylkesmannen enn FAD tidligere hadde gjort. KMD selv var samtidig tydelig på at deres rolle var å legge til rette for bedre styring i tråd med målsettingene og ambisjonene i det nye styringsrammeverket, og at styringen innenfor den enkelte sektor fremdeles var fagdepartementenes og sektorenes ansvar. Oppfatningen blant styringsetatene var gjennomgående at KMD hadde en åpen tilnærming, og både fylkesmenn og styringsetatene opplevde å bli hørt. Dette har sannsynligvis vært viktig for å lykkes. Samtidig ga departementet helt tydelige bestillinger og sørget for tett oppfølging. Den konstante oppmerksomheten fra KMD og deres relativt detaljerte råd og innspill til fagmyndighetene, særlig i utarbeidelsen av dokumentene, ble oppfattet som tid- og ressurskrevende, men også som nødvendig, i alle fall i en overgangsfase (se også kapittel 4).

Oppfatningen var også at dette samlet sett bidro til bedre samordning av styringssignalene fra styringsetatene. Ikke minst kom dette til syne gjennom utarbeidelsen av flere tverrsektorielle mål og styringsparametere i tildelingsbrevet og ved at tverrsektorielle tema ble tatt inn i virksomhets- og økonomiinstruksen (nærmere omtalt i kapittel 4). De mer formelle møtepunktene, gjennom etatsstyringsmøtet, fellesmøtet og de bilaterale møtene utover høsten 2016 ble også oppfattet å ha en viktig samordnende funksjon (nærmere omtalt i kapittel 5). Samtidig fremhevet mange av våre informanter – både styringsetater og fylkesmenn – at uformelle kontakter, nettverk og møteplasser også er viktige for å oppnå bedre samordning på tvers av sektorer og for å utvikle en forståelse for den styringskompleksiteten fylkesmannen står overfor. Slike uformelle kontakter og møteplasser (som ikke først og fremst dreide seg om formell styring) ble sett på som viktige for å få gjensidig kjennskap til omfanget av styringssignaler fra ulike hold, og kjennskap til hvilke styringssignaler som sendes fra de ulike styringsetatene, og viktige å få bedre kunnskap om hvordan den formelle styringen kan eller skal praktiseres (se også kapittel 5). Betydningen av slike uformelle styringsrelasjoner ble fremhevet som viktige både i relasjonen mellom KMD og fagdepartementene, mellom fagdepartement og direktorat, og mellom styringsetatene og den enkelte fylkesmann.

KMD selv var bevisst på at både prosess og egen innsats var viktig for å utvikle og implementere styringsrammeverket:

«Vi satte jo noen mål, men deler av veien har blitt til mens vi har gått. Og det gjelder jo for så vidt også ressurser. Noe av årsaken til at vi lyktes, var at dette var organisert som prosjekt, men samtidig forankret i linja. Vi brukte òg mye ressurser på dette, og det var nødvendig.» (Informant, KMD)

KMD opplevde at støtten fra overordnet nivå i departementet var viktig. Også stabilitet, forutsigbarhet, tydelighet, og tillit og god kommunikasjon både med styringsetatene og fylkesmennene i prosessen ble fremhevet:

«Jeg opplever at vi har veldig tillit hos departementene og det tror jeg skyldes mange ting. Blant annet det at vi bestandig har levert når vi skulle levere. Og vi har involvert dem på de milepælene hvor vi har sagt at vi skal.» (Informant, KMD)

«Det er viktig å være transparent og at du gjør det du sier du skal gjøre. I en sånn samordningsrolle er du helt avhengig av å ha tillit og integritet» (Informant, KMD)

Spørsmålet om KMDs samordningsrolle, og hvor aktiv og pågående KMD skulle være overfor styringsetatene når det gjaldt styringen av fylkesmannen, dukket opp gjentatte ganger i vår datainnsamling. Vi oppfatter dette som et tegn på at det var en sentral problemstilling, selv om det ikke ble tatt opp direkte i forbindelse med gjennomføringen og utviklingen av det nye rammeverket. Særlig fagdepartementene løftet fram denne problemstillingen da vi intervjuet dem. I hovedsak var det stor forståelse blant styringsetatene for at fylkesmannen kan oppleve det som vanskelig å håndtere svært mange og noen ganger motstridende styringssignaler, og at det dermed var et behov for samordning av disse styringssignalene på sentralt nivå. Når det gjald KMDs rolle i utviklingen av det nye styringsrammeverket var vurderingene fra våre informanter imidlertid noe sprikende. En del var positive til en tydeligere styring fra KMD sin side for å sikre en mer enhetlig og helhetlig styring av fylkesmannen:

«Vi ser at oppdragene fra departementene er veldig ulike, og at styringen har vært veldig ulik fra departementsområde til departementsområde. Så for at fylkesmennene skal slippe å oppleve denne forskjellen, og for at vi kan få hjelp til å finne ut hvor vi skal legge oss når vi ser at vi må endre oss, så ønsker jeg meg et sterkere KMD, og det har jeg fått. Jeg har en klar opplevelse av at de har mye sterkere kontroll nå» (Informant, departement).

«KMD tar en mye mer aktiv rolle nå da, har mer ressurser til dette enn før og de jobber målrettet. Det er en veldig positiv utvikling at de tar en sterkere koordineringsrolle. Det er helt nødvendig om du skal få til den tverrsektorielle overordnede styringen. Samtidig må vi vektlegge at det er nok også veldig mye annet som må være på plass. Det er vanskelig for KMD å løse dette alene» (Informant, direktorat).

Noen av informantene fra styringsetatene var imidlertid opptatt av at det går en grense for hvor langt KMD kan gå, og var åpenbart skeptiske til det som kunne oppfattes som *for mye* aktivitet fra KMD sin side i dette arbeidet. Sitatet under illustrerer dette synet:

«KMD sin samordningsrolle er et tema som en bør reflektere mer over. (...) Det er jo en balanse her mellom KMD som samordningsdepartement og de øvrige sektordepartementene. (...) Det kan ikke være rett at de innspillene vi har til politisk prioriterte områder skal overprøves av KMD, for eksempel. Altså, de kan ha synspunkt på at målene eller styringsparameterne ikke er godt nok formulert, men om det skal være et prioritert område eller ikke, da går kanskje samordningsrollen litt utover det som var tiltenkt» (Informant, departement).

Både styringsetatene og fylkesmennene vi intervjuet i følgeevalueringen opplevde KMD som et mer tydelig og mer handlekraftig moderdepartement sammenliknet med det tidligere FAD, og særlig når det gjaldt samordningsrollen. Dette ble gjennomgående, særlig fra fylkesmennenes side, opplevd som positivt.¹⁷

¹⁷ «Administrasjonsdepartementenes» og «administrasjonsministrenes» relative svakhet i det departementale fellesskap og i regjeringskollegiet, er forøvrig poengtert ellers i forvaltningslitteraturen (Grønlie og Flo 2009).

Mer tverrsektoriell samordning ble altså ansett som viktig. Samtidig var sektoroppgavene og sektoransvaret *også* helt klart viktig:

«Vi svarer jo til en statsråd som skal svare for sine resultater og som kjemper med nebb og klør i budsjettkonferansene, og som da naturlig nok vil ha resultater for det som fordeles videre» (Informant, departement)

«Når man opplever i et sånt spleiselag som fylkesmannen er, da, at noen oppgaver opplagt er underfinansiert, så er det ikke noen sånn enorm vilje til å være med å dekke den regningen. For da får ikke vi løst våre behov, ikke sant. Men jeg tror at det er et mål om og en vilje til noe oppmyking for å overkomme den sektortenkningen som har vært til nå.» (Informant, departement)

Materialet vårt viser at også at det er en bevissthet om at tverrsektoriell samordning krever noe *mer* enn (bare) en omlegging av styringsdokumentene. Ett illustrerende eksempel er denne uttalelsen:

«Det ligger jo veldig mye fag og tradisjon i styringen, og sektorulikheter som må ryddes av veien om du skal få til et godt tverrsektorielt arbeid. Det er helt nødvendig å ha det i styringsdokumentene, men du møter det jo ikke bare der. Det er en krevende øvelse å jobbe tverrsektorielt, og det må nok mye annet arbeid til enn bare styringsdokumentene for å få det til på en god måte» (Informant, direktorat).

I vårt datamateriale fremkom det også ulike vurderinger av hvilken rolle fagdepartementene og direktoratene skulle ha i dialogen med og styringen av fylkesmannen. Generelt la informantene i departementene vekt på at direktoratene var sentrale mellomledd i denne kommunikasjonen, i og med at de besitter viktig fagkunnskap og i mange tilfeller har tettere og oftere kontakt med fylkesmennene enn det departementet har. KMD på sin side forsøkte å signalisere at fagdepartementene burde være mer og tydeligere til stede i styringen. Det syntes også å være et ønske fra fylkesmannens side å ha mer kontakt med fagdepartementene. Enkelte fagdepartement var imidlertid ikke helt enige i dette:

«Dette er jo et system som skal fungere som en helhet og kan handle om oppgaver som departementet ikke har god nok oversikt over nettopp fordi det er delegert til direktoratet. Det er veldig uhensiktsmessig at vi (fagdepartementet) skal styre fylkesmannen på de oppgavene. Så det er vi veldig opptatt av, at dette fungerer bedre ved at det er direktoratet som koordinerer de ulike fylkesmennene da, og ikke departementet.» (Informant, departement)

«Fylkesmennene synes jo det er fint å treffe departementene. Men rent styringsmessig så er det jo like viktig at de treffer ledelsen av direktoratet. Vår styringsposisjon er som sagt litt tilbaketrukket» (Informant, departement)

3.3 Vår vurdering

Vår konklusjon og vurdering basert på gjennomgangen i dette kapittelet er at KMDs og Statsforvaltningens aktive rolle i arbeidet med planleggingen, utviklingen og gjennomføringen av det nye styringsrammeverket har vært viktig for å kunne oppfylle ambisjonene. Innsatsen synes i særlig grad å ha vært rettet mot forenkling og forbedring av styringsdokumentene i tråd med mål- og resultatstyringssystemet. Innsatsen var også særlig knyttet til ambisjonene om en bedre samordnet styringsdialog, gjennom å etablere flere tverrsektorielle mål og tydeligere oppmerksomhet om tverrsektorielle problemstillinger i virksomhets- og økonomiinstruksen (se også kapittel 4).

Etter vår oppfatning har KMD med sin innsats bidratt vesentlig til ambisjonene om en bedre samordnet styringsdialog. Samtidig kan det – slik vi også legger vekt på i konklusjonen til denne rapporten – være rom for flere tiltak. Vi legger merke til at det er ulike oppfatninger om hva samordningsproblemet egentlig består i og hvor viktig det er kontra andre, sektorvise styringsbehov. Det er også forskjellige oppfatninger av hvor langt styringsetatene (i denne sammenhengen departementene) skal og kan gå i å sørge for bedre samordning, hvor fylkesmannens selvstendige ansvar for samordning begynner og

slutter, og også ulike oppfatninger av hvor aktiv rolle KMD bør ha på dette området – selv om det synes å være en enighet om at en *mer* aktiv rolle enn det tidligere departement med samordningsansvar på dette området er positivt.

I følgeevalueringen har vi sett at det er en tydelig vilje til å jobbe for bedre tverrsektoriell samordning av styringssignaler overfor fylkesmannen, både i KMD, i styringsetatene og hos fylkesmannen, og at det finnes virkemidler for å oppnå dette. Styringsetatene har gjennom arbeidet med styringsrammeverket og de nye styringsdokumentene blitt mer oppmerksomme på samordningsproblematikken og behovet for samordning. Vårt materiale gir likevel grunn til å tro at hensynet til sektoren generelt veier tyngre enn hensynet til samordning, i den grad disse hensynene kommer på kollisjonskurs.

Hvilke oppgaver og ressurser som skal legges til fylkesmannen, og hvor sterkt en skal vektlegge samordning er også en politisk avveining. Ministerstyreprinsippet og den etablerte sektortankegangen oppfattes ofte som en hindring for slik helhetstenkning og samordning (Difi 2014). Samtidig – som Professor Eivind Smith har påpekt – ministerstyreprinsippet er ikke konstitusjonelt forankret og det er i prinsippet ikke noe i veien for mer kontakt og samordning på tvers (Smith 2015). Selv om sektorprinsippet er et sterkt og etablert prinsipp i praksis, kan økt bevissthet om muligheten for og fordelene ved samordning på tvers av departements- og etatsgrenser gi åpning for bruk av flere og sterkere virkemidler.

Etableringen av det nye styringsrammeverket som et spesifikt prosjekt i KMD med definerte ressurser synes å ha vært et viktig og fornuftig valg. Prosjektformen skapte et miljø med særskilt ansvar for å utvikle, sette i gang og sørge for progresjon i implementeringen av det nye rammeverket. Gjennom tett oppfølging og kommunikasjon, både skriftlig og muntlig og i møter, kunne prosjektgruppen i departementet både motta og gi signaler om status og prosessen videre. Etter vår vurdering evnet KMD gjennom den tette oppfølgingen og gjennom møtene med departement og direktorat høsten 2016 å holde oppmerksomheten om målsettingene for arbeidet og fremdriften i omleggingen oppe. Utviklingen av og bearbeidingen av styringsdokumentene kom tidligere i gang enn før, og dialogen mellom oppdragsdepartement og direktorat om spørsmål som gjaldt styringen av fylkesmannen ble også tettere. De nye elektroniske løsningene som ble tatt i bruk representerte etter det vi kunne observere viktige og sentrale informasjons- og kommunikasjonsplattformer for de involverte, og førte også til en tettere oppfølging av de målsettingene og tiltakene som KMD pekte ut som forbedringspunkter. Bruken av nye elektroniske verktøy i forbindelse med utarbeidelse av nye styringsdokumenter ga KMD anledning til å følge utviklingen av de nye dokumentene svært tett, samtidig som alle involverte fikk anledning til å bidra i en felles operasjon. Vår vurdering er at denne måten å arbeide på fungerte godt.

Oppmerksomheten med innføringen av nytt styringsrammeverk, særlig gjennom omarbeidingen av styringsdokumentene, var særlig rettet mot det som også i faglitteraturen har blitt pekt på som mest utfordrende – den tverrsektorielle, horisontale samordningen. Oppmerksomheten om samordning i styringen av fylkesmannen kan imidlertid ha ført til mer samordning langs flere dimensjoner, også vertikalt og innenfor den enkelte sektor. Med omleggingen av møtestrukturen i det nye rammeverket lå det – slik vi forøker å vise i kapittel 5 – åpenbart et slikt videre samordningsbegrep til grunn, der både horisontal og vertikal samordning var målet.

Når vi vurderer styringsrammeverkets egnethet til å skape mer samordning i stort, kan *samordningsstigen* være relevant (Difi 2014, s. 16). Befinner man seg på de første trinnene på denne stigen består samordning hovedsakelig i å dele informasjon og å utvikle felles problemforståelse. På de

to neste trinnene handler det der nest om å utvikle felles strategi, planer og tiltak på tvers av sektorene. På de to første trinnene er samordning primært basert på frivillig tilpasning, mens på de siste trinnene er det et sterkere innslag av direkte styring eller hierarki. Etter vår vurdering befinner samordningen av styringssignalene overfor fylkesmannen, gjennom det nye styringsrammeverket, et sted midt på denne «stigen», men kanskje nærmere det øverste trinnet enn det laveste: Prosessen har hatt sterke innslag av dialog og forhandlinger der de berørte partene har endret sine planer og policy i retning av mer positiv samordning. Gjennom det nye styringsrammeverket har en evnet å bidra til mer og bedre informasjonsdeling og dessuten kommet nærmere en felles problemforståelse. Det er utviklet felles strategi, planer og tiltak på tvers, selv om det også kan observeres en viss variasjon i oppfatningene om hvilken prioritet samordningen skal ha kontra sektorspesifikke problemstillinger, i den grad disse oppfattes å være på kollisjonskurs.

KMD var samtidig tydelig på at deres rolle overfor fagdepartementene ikke gir rom for en særlig sterk hierarkisk styring, og har inntatt en mer tilretteleggende rolle. KMD fremhever at styringen innenfor den enkelte sektor fremdeles er fagdepartementenes og sektorenes ansvar. Vårt materiale tyder imidlertid på at det er ulike oppfatninger av hvor grensen mellom KMDs samordningsansvar og de enkelte fagdepartementenes sektoransvar går, og bør gå. KMDs mer aktive rolle hilses på den ene siden velkommen både fra styringsetatenes og fylkesmannens side, mens styringsetatene er samtidig tydelig på at det går en grense for hvor langt KMD kan trekke denne.

KMDs samordningsrolle var tema for en rapport fra Difi i 2016 (Difi 2016). Her ble nettopp statsforvaltningsavdelingen identifisert ved en primærrolle som *systemforvalter* – det vil si en rolle som forvalter og utvikler av tverrgående systemer, ordninger og prosesser. Avdelingen ble også identifisert med innslag av rollen som *pådriver* og *interesseavveier*. Difi-rapporten antydte at avdelingen over tid kan ha fått en tyngre samordningsrolle, men la vekt på at virkemidler som dialog og overtalelse var det mest fremtredende (Difi 2016, s. 24). Dette stemmer godt med våre observasjoner gjengitt i denne rapporten. Det er tydelig at KMD i utviklingen og gjennomføringen av det nye styringsrammeverket har brukt flere og tydeligere virkemidler overfor fagdepartementene enn det som tidligere har vært vanlig. Dette kan tyde på at departementet er på vei mot en mer aktiv samordnings- og pådriverrolle.

3.4 Våre anbefalinger

KMDs langt sterkere regi over styringen av fylkesmannen ser etter alt å dømme å ha bli verdsatt både av de øvrige styringsetatene og av fylkesmennene. Det momentum departementet har klart å oppnå på dette punkt, kan dels tilskrives at KMD allment er et departement med større autoritet og bedre forutsetninger for å ta et mer samlende grep over styringen enn det FAD tidligere hadde. Men også valget av selve prosjektformen i fasen da det nye styringsrammeverket ble utviklet og satt ut i livet, har trolig vært et heldig grep. Det har sikret omleggingen ressurser og konsentrert oppmerksomhet. For videreutvikling og konsolidering av styringssystemet er det viktig at KMD også i fortsettelsen prioriterer rollen som systemforvalter høyt, og tar høyde for at dette ansvaret vil være ressurskrevende også langt ut over initieringsperioden.

Selv om de øvrige styringsetatene verdsetter at KMD har etablert seg som et enda klarere nav i styringssystemet rundt fylkesmannen, er det åpenbart at det finnes variable problemforståinger, ulike styringsidealer og ulike forestillinger om hvor grensesnittet mellom samordning og sektorhensyn skal gå. Det som finnes av motforestillinger handler ikke nødvendigvis om motstand mot samordning i og for seg, men kan dreie seg om høyst legitime behov for å løfte frem og markere sine egne styringsbehov –

også på detaljnivå. KMDs legitimitet som tilrettelegger for samordning er med andre ord ikke identisk med en aksept for at KMD selv skal være en interesseavveier, direkte eller indirekte gjennom alt for klare formkrav knyttet til styringen. For likevel å kunne skape forutsetninger for mer ensartet styring; for felles spilleregler på tvers av departementsområder, er det nødvendig at alle styringsetatene blir involvert og kjenner eierskap både til styringssystemet i stort og til tversgående 'gjenstridige' problemområder, og at de ikke utelukkende retter oppmerksomheten mot egen sektor og eget ansvarsområde.

Vår anbefaling er at KMD i denne sammenhengen arbeider videre for å legge enda bedre til rette for å aktivt diskutere dilemmaer og utfordringer knyttet til tverrgående problemstillinger, samordning og sektoransvar, og gjerne på flere arenaer. I første omgang kan dette gjøres ved å eksplisitt ta opp problemstillinger knyttet til samordning og tverrsektorielle problemstillinger, med jevne mellomrom, i ulike eksisterende fora. Samordning og tverrsektorielle problemstillinger kan for eksempel være et konkret og tilbakevendende punkt på agendaen både i DFU-møtene og på felles etatsstyringsmøter. Her ser vi det som avgjørende at det blir lagt kraft i å videreutvikle etatsstyringsmøtet slik at tendensen til at (enkelte) styringsetater deltar selektivt på det de selv oppfatter som de mest relevante programpostene motvirkes (jmfør kapittel 5). Gjennom DFU-møtene har KMD potensiale til å kunne fange opp problemstillinger og utfordringer knyttet til samordning og samarbeid på bestemte områder på et tidlig stadium. Dersom slike utfordringer ikke enkelt kan løses her, vil det være hensiktsmessig å løfte det opp på et høyere nivå i forvaltningssystemet, for eksempel til departementsrådene i de berørte departementene. I siste instans kan det være nødvendig å ta initiativ til at politisk ledelse i de berørte departementene møtes for å drøfte mulige løsninger.

KMDs samordningsrolle og spørsmålet hvor langt departementet skal gå i å styre fagdepartementene er etter vår vurdering et sentralt og prinsipielt spørsmål som bør være gjenstand for en utvidet drøfting. Vår anbefaling er at ambisjonsnivået for denne rollen, og på hvilken måte den skal eller bør utformes og utvikles, bør diskuteres nærmere og på et mer prinsipielt grunnlag, både innad i departementet, men også sammen med fagdepartementene som har lagt oppgaver til fylkesmannen. I dette arbeidet er det viktig å avklare hva en mener med samordning, hvor langt samordningen skal gå, og hva en ønsker å oppnå med samordningen. Dette vil kunne bidra til å avklare forventninger og oppfatninger om hva samordningsproblemet består av, hva tilstanden er, om hvordan KMDs samordningsrolle kan og bør utvikles, og ikke minst hvilke virkemidler som vil være hensiktsmessige i denne sammenhengen. En kan for eksempel vurdere både felles og bilaterale møter eller seminarer for å diskutere dette. Som nevnt over er eksisterende møteplasser (DFU-møter, felles etatsstyringsmøter og bilaterale møter mellom KMD og styringsetatene) mulige arenaer i første omgang. I tillegg kan det være hensiktsmessig med en systematisk kartlegging av behov og oppfatninger i de berørte etatene og blant dem i forvaltningen som har ansvar for styringen av fylkesmannen. Etter vår vurdering er det naturlig at KMD fortsatt er i førerretet i en slik utvikling.

Det er etter vår oppfatning også et behov for mer kunnskap i KMD om hva som er styringsbehovet på den enkelte sektor, og hva den enkelte styringsetat ser på som sentrale samordningsbehov. Slik kunnskap kan innhentes gjennom mer systematiske undersøkelser rettet mot styringsetatene, enten i regi av KMD selv eller på oppdrag fra KMD. Samordning og koordinering er også et sentralt tema i nasjonal og internasjonal forvaltningsforskning, og det er mulig å i større grad utnytte den kunnskapen som eksisterer og utvikles i slike forskningsmiljø, både gjennom direkte konsultasjon og gjennom utnyttelse av den vitenskapelige publiseringen som kommer fra slike miljø.

Det nye styringsrammeverket synes allment å regulere et styringsbehov på grunnlag av politiske vedtak som allerede er utformet. Samordningspraksis operasjonaliseres dermed i stor grad i forvaltningen selv. Generelt er samordning noe som oppfattes og omtales som positivt, men hvordan og for hvilket formål er ofte ikke diskutert eksplisitt. Det virker også å være få direkte politiske føringer på hvordan slik samordning skal skje. Samordningen, slik fenomenet i hovedsak manifesterer seg i det nye styringsrammeverket, er dermed en mekanisme som i hovedsak er avgrenset til den byråkratiske sfæren. De motstridende hensyn og styringsbehov som manifesterer seg i forbindelse med den sektorovergripende styringen av fylkesmannen er imidlertid også, etter vår oppfatning, viktige politiske spørsmål. Slike spørsmål vil ikke alltid kunne avklares i forvaltningen, men må løftes opp på et politisk nivå. Samordning krever interesseavveining og beslutninger på politisk nivå, og i noen tilfeller vil det også være behov for utvikling av en helt ny politikk. Vi vil derfor anbefale at en i det videre arbeidet tydeliggjør behovet for å løfte enkelte avgjørelser opp på politisk nivå, og at man tar sikte på å skape en omforent forståelse styringsetatene imellom om hvordan en slik appell om politisk involvering skal foregå.

4. Endring i de sentrale styringsdokumentene for fylkesmannen

I prinsippet skiller ikke styringen av fylkesmannen seg fra øvrig etatsstyring i statlig sektor. Likevel er det i praksis noen betydelige forskjeller fra mange andre statlige virksomheter. Dette henger sammen med embetenes brede oppgaveportefølje som skal ivaretas på vegne av en rekke departementer og direktorater. Ansvaret for embetenes virksomhet er delt mellom KMD og sektordepartementene som har lagt oppdrag til fylkesmannen på sine fagområder. Fylkesmannsembetene er faglig underordnet sektordepartementene på det respektive området, og oppdrag som ivaretas av fylkesmannen på vegne av spesifikke fagdepartement finansieres av det samme departementet. KMD har et overordnet ansvar for embetene, og i tillegg ansvar for samordning mellom styringsetater og embetene. I tråd med ministerstyreprinsippet er det den enkelte fagstatsråd som er konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget for fylkesmannens aktivitet og oppgaveløsning på sitt fagområde. Embetene ivaretar oppgaver på vegne av 11 departementer og en rekke direktorater og tilsyn (Styringsportalen.no for 2017), hvilket innebærer at embetenes oppgaveportefølje har stor spennvidde og er sammensatt. I tillegg skal embetene ivareta samordningsbehov og legge til grunn et helhetlig perspektiv i sin virksomhet. Fylkesmannen skal således ivareta både et sektorhensyn og et samordningshensyn. Utformingen av det sentrale styringsrammeverket for fylkesmannen må gjenspeile dette, slik at embetene kan løse sine oppgaver på en god måte. Dette gjelder både utformingen av sentrale styringsdokumenter, styringsarenaer- og møter, og finansieringsordninger for embetene. Selve finansieringsordningen har ikke vært endret som følge av det nye styringsrammeverket og inngår derfor ikke som del av vår evaluering. Likevel er finansieringsordningen sentral i styring av embetene og vi vil derfor kort omtale noen av hovedlinjene her.

Fylkesmannens virksomhet finansieres i hovedsak over kapittel 525 i statsbudsjettet. Dette er et felles budsjettkapittel i den forstand at det finansierer oppgaver som fylkesmannen utfører på oppdrag fra en rekke fagdepartementer. Ordningen er et rammebasert system hvor det enkelte fagdepartement har finansieringsansvaret for oppdrag lagt til fylkesmannen på sitt sektorområde. I 2009 trådte nye retningslinjer for finansieringen av fylkesmannen i kraft (FAD 2009). Retningslinjene skal bidra til å håndtere de utfordringene et felles budsjettkapittel for fylkesmannsembetene skaper når det gjelder ansvars- og samarbeidsforhold. Formålet med de nye retningslinjene var å få etablert en omforent holdning til finansieringsordningen for fylkesmannen og fastsette felles og tydeligere regler for dette. Finansieringsordningen setter noen rammer for hvilket handlingsrom embetene har til å prioritere mellom sektorer (ibid., s. 12-13). Videre legges det noen føringer for hvordan behov for justering mellom sektorer skal håndteres. KMD (den gang FAD) har, i dialog med fagdepartementene, ansvar for å gi omprioriteringssignaler for ressursbruken mellom departementsområder. Retningslinjene fastslår også at det avholdes et årlig møte mellom departementsrådene som inngår i Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU), for å vurdere budsjettsituasjonen førstkommende år. Tidsavgrensede satsinger på ett felt kan også finansieres fra fagdepartementenes egne fagkapitler (ekstern finansiering, gjerne omtalt som «øremerking»). KMD har finansieringsansvaret for sektorovergripende saker som ikke er forankret i det enkelte fagdepartement.

Vi vil i de følgende avsnitt ta for oss bakgrunnen for og utformingen av nye styringsdokumenter for fylkesmannen, beskrive bruk av nye styringsdokumenter i praksis, kartlegge utviklingen i styringskrav i

dokumentene fra 2016 til 2017, samt hvordan utvalgte informanter fra både styringsetatene og embetene oppfattet utviklingen. Avslutningsvis vil vi presentere våre vurderinger med dette som utgangspunkt, og diskutere i hvilken grad ambisjonene med det nye styringsrammeverket kan sies å være innfridd med utgangspunkt i omleggingen av sentrale styringsdokumenter.

4.1 Utfordringsbildet og hovedgrep i omleggingen av styringsdokumentene

Utgangspunktet for virksomhets- og økonomistyringen av fylkesmannen er Reglementet for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten (FIN 2015). *Virksomhets- og økonomiinstruksen* for fylkesmannen (VØI) fastsetter fylkesmannens myndighet og ansvar og beskriver departementenes styring av embetene og krav til intern styring. Det sentrale styringsverktøyet fra et departement til en underliggende virksomhet, i dette tilfellet fra KMD til fylkesmannen, er det årlige *tildelingsbrevet*, som skisserer økonomiske rammer og beskriver overordnede utfordringer, prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav (TB). Tildelingsbrevet utarbeides med utgangspunkt i det årlige statsbudsjettet (Prop. 1 S). Embetenes årsrapporter er viktige i oppfølgingen av tildelingsbrevet.

Det nye styringsrammeverket legger opp til en forbedring og forenkling av styringsdokumentene for fylkesmannen. Endringene må sees i lys av prosjektet *Bedre styring av Fylkesmannen*, etablert av KMD i 2014, og den nedsatte arbeidsgruppens vurderinger knyttet til styringen av embetene (KMD 2015). Arbeidsgruppen identifiserte sentrale utfordringer og mangler ved det eksisterende systemet, som igjen gjenspeiles i det nye rammeverkets fem operasjonaliserte målsettinger (KMD 2015) som beskrevet i kapittel 1. Styringsdokumentene var for kompliserte og også ellers av for lav kvalitet, målsetningene på enkelte områder var for mange, handlingsrommet for fylkesmennene som utøvende ledd for lav, styringsdialogen var for lite samordnet og for lite resultatorientert, og det foregikk for mye irrelevant rapportering.

Før innføringen av nytt styringsrammeverk baserte tildelingsbrevene seg på embetsoppdrag fra de enkelte styringsetatene som fylkesmannen ble styrt på (se omtale i kapittel 2). På mange områder besto slike embetsoppdrag av både faste og lovpålagte oppgaver av mer varig karakter, og mer tidsbegrensete oppdrag. Tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene for 2014 og 2015 ble utarbeidet av KMD (tidligere år, FAD) i samarbeid med 7 andre departementer og 9 direktorater. Embetene mottok ett felles tildelingsbrev, med ulik budsjettmessig tildeling, og forholdt seg til de samme embetsoppdragene. Embetene mottok ett tildelingsbrev med 11 embetsoppdrag som inneholdt sektorvise styringskrav (Rykkja, Rubecksen og Flo 2016).¹⁸ Dette tildelingsbrevet inneholdt ikke noen felles målstruktur som styringsetatene måtte forholde seg til og samordne seg på. Flere styringsetater sendte i tillegg opp til flere supplerende tildelingsbrev i løpet av budsjettåret. Dette mangfoldet av styringssignaler opplevdes som en svært krevende og utfordrende situasjon i embetene. Difi-rapporten fra 2012 viste til svært ulik detaljeringsgrad i tildelingsbrevet mellom sektorer, departement og direktorat, og at brevet bar «preg av at alle sektorene vil sikre seg at flest mulig av deres oppgaver kommer med» (Difi 2012: 17). Riksrevisjonen har også påpekt at fylkesmannens rapportering på måloppnåelse må bli bedre, at

¹⁸ På miljøområdet var oppgavenes art og omfang tilpasset situasjonen i det enkelte embete.

årsrapportene var svært omfattende, detaljerte og uoversiktlige, at rapporteringen i for stor grad var aktivitetsbasert (Riksrevisjonen 2007, se også kapittel 2 i denne rapporten).

Et hovedgrep ved innføringen av det nye rammeverket var å skape et tydeligere skille mellom hvilke styringssignaler, prioriteringer og rapporteringskrav som gis i henholdsvis VØI og TB. De faste og lovpålagte oppgavene til fylkesmannen skal nå være en del av virksomhets- og økonomiinstruksen. Dette er oppgaver og aktiviteter som strekker seg over lengre tid og flere år, mange av dem er også hjemlet i lov. Tildelingsbrevet gir en oversikt over oppdrag embetene skal utføre i det inneværende budsjettår, dvs. mål- og resultatkrav det enkelte år. Ved å innføre denne delingen mellom de to styringsdokumentene ble det forsøkt etablere et tydeligere skille mellom mål- og resultatstyring (i TB) og aktivitetsstyring (i VØI). En intensjon var også at det skulle fremme et økt fokus på hva som er vesentlig å styre på i det enkelte år (KMD 2015). Andre sentrale hovedgrep i omleggingen av styringsdokumentene har vært å innføre felles målstruktur for tildelingsbrevet, legge opp til avviksrapportering som hovedregel, forenkling, standardisering og elektronisk levering av årsrapportene, samt at årsrapportene nå skal være hovedkanalen for embetenes rapportering til styringsetatene. Ambisjonene med disse hovedgrepene når det gjelder de sentrale styringsdokumenter var å redusere antall mål, se mål i sammenheng, rendyrke og tydeliggjøre styringssignaler, redusere det generelle omfanget av rapportering, redusere aktivitetsstyring og økt fokus på mål- og resultatstyring, samt legge til rette for mer relevant rapportering.

4.1.1. Tildelingsbrevet – felles målstruktur og økt fokus på tverrsektorielle mål

I juni 2014 fastsatte KMD en ny virksomhets- og økonomiinstruks, der føringer av mer fast og varig karakter som strekker seg over flere år ble flyttet fra tildelingsbrevet og over til instruksen. Dette innebar at også tildelingsbrevets struktur måtte legges om. KMD har utarbeidet en mal som benyttes i utarbeidelsen av tildelingsbrevet til Fylkesmannen (KMD 2016b). Tildelingsbrevet skal i det nye styringsrammeverket inneholde hovedmål, delmål og prioriterte oppdrag, og skal angi styringsparametere, resultatmål og rapporteringskrav fra alle styringsetater. Tildelingsbrevet skal således danne utgangspunktet for mål- og resultatstyring av embetene. Den nye målstrukturen, bestående av både tverrsektorielle og sektorspesifikke hovedmål, delmål og resultatmål, ble tatt i bruk første gang i 2016. Målstrukturen skal bygge opp under samhandlingen mellom styringsetatene, bidra til bedre samordning på regionalt nivå og stimulere til at embetene strukturerer arbeidet sitt på tvers av sektorer i gjennomføringen av oppgaver på vegne av styringsetatene. Intensjonen var at dette skal legge grunnlaget for en mer samordnet styringsdialog. Målstrukturen og utarbeidelsen av hovedmål for fylkesmannen tar utgangspunkt i fylkesmannens ulike *hovedroller* (jf. Fylkesmannsinstruksen, samt FAD 2012) - fylkesmannen som sektormyndighet, samordningsmyndighet, rettssikkerhetsmyndighet og initiativtaker.

Tildelingsbrevene er nå embetsspesifikke. Oppdrag som gis i tildelingsbrevet skal være tidsavgrenset. Oppgaver av mer fast karakter skal plasseres i virksomhets- og økonomiinstruksen. I den grad oppgaver som ligger i instruksen skal prioriteres særlig et enkelt år, kan dette synliggjøres i tildelingsbrevet (KMD 2016b). De tidligere *embetsoppdragene*, som ga en oversikt over fylkesmannens totale oppgaveportefølje fordelt på de ulike departementene i tildelingsbrevet, har nå falt bort. Tildelingsbrevets kapittel 2 gir en beskrivelse av overordnede utfordringer og prioriteringer for embetet. Beskrivelsene er innrettet mot tverrsektorielle aspekt, men også knyttet til det enkelte departementsområde. De tverrsektorielle utfordringene er områder i fylkesmannsembetenes portefølje hvor god måloppnåelse er avhengig av samordning og samarbeid mellom flere

departementer.¹⁹ Tildelingsbrevets kapittel 3 gir en oversikt over mål og styringsparametere for gjeldende år basert på fylkesmannens hovedroller. Hvert delmål er knyttet til ett rollebasert hovedmål, og skal ha minst en styringsparameter med tilhørende resultatmål (KMD 2016b). Under hvert delområde, organisert etter fylkesmannens hovedroller, finnes en skjematisk oversikt over operasjonaliserte tverrsektorielle delmål og deretter delmål for hvert enkelt departement, gjengitt med konkretiserte styringsparametere og resultatmål, samt angitt ansvarlig embete og departement. I tillegg beskrives oppdrag under delområdet.²⁰ Delmål, styringsparametere og resultatmål utarbeides av fagdepartementene i dialog med KMD. Rapportering og resultatoppfølging fremgår av tildelingsbrevets kapittel 7, herunder krav til rapportering, tidsfrister og års rapportering.²¹ I en styringsrelasjon er det dermed særlig tildelingsbrevets kapittel 3 og 7 som er interessant.

4.1.2. Virksomhets- og økonomiinstruksen (VØI)

Kapittel 5 i VØI gir etter innføringen av nytt styringsrammeverk en oversikt over fylkesmannens faste oppgaver. Disse er også, som tildelingsbrevets kapittel 3, inndelt etter fylkesmannens hovedroller og faste temaområder (KMD 2017a).²² I VØI som ble utarbeidet for 2017 tas 12 ulike tema opp i instruksens kapittel 5 under fylkesmannens hovedroller. Seks av disse er tverrsektorielle (bl. a. familier, barn og unge, barnevern, arealforvaltning, by- og samfunnsutvikling).²³ I tilknytning til fylkesmannens rolle som samordningsmyndighet (punkt 5. 2) er det for eksempel formulert en fast oppgave knyttet til fylkesmannens samordningsfunksjon for barn og unge som hører inn under flere departementer. Her spesifiseres det at en av fylkesmannens faste oppgaver skal være å bidra til en koordinert innsats for barn og unge, jf. det som omtales som *0-24 samarbeidet*.²⁴ VØI gir i tillegg til oversikt over faste oppgaver, omtale av fylkesmannens myndighet og ansvar, departementenes styring av embetet samt bestemmelser vedrørende den interne styringen i embetene. Ifølge det nye styringsrammeverket skal oppgaver i VØI i utgangspunktet ikke være gjenstand for mål- og resultatstyring. Ved manglende eller ikke tilfredsstillende måloppnåelse er det likevel gitt en åpning for å kunne ta dem inn i tildelingsbrevet inntil tilfredsstillende resultat er oppnådd.

4.1.3. Avviksrapportering og ny elektronisk årsrapportering

Hovedkanalen for den årlige rapporteringsinformasjonen etter innføringen av det nye styringsrammeverket er embetenes årsrapporter. Selve arbeidet med en omlegging av årsrapportene startet i 2014, og har blitt videreført i arbeidet med nytt styringsrammeverk. For oppgaver i VØI og

¹⁹ Eksempler kan være arealforvaltning, by- og samfunnsutvikling, klimaendringer, miljø, urbanisering, befolkningsvekst, samfunnssikkerhet og beredskap, asylspørsmål, problemstillinger knyttet til barn og unge m.m.

²⁰ Oppdrag som ikke knyttes til spesifikke delområder listes under «Andre oppdrag».

²¹ Kapittel 4-6 i tildelingsbrevet beskriver andre forutsetninger og krav, budsjett-tildelinger og fullmakter som tillegges embetet. Kapittel 8 omtaler budsjettmessige forutsetninger.

²² Virksomhets- og økonomiinstruksen for 2017 er tilgjengelig fra:
<https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2017/Styringsdokumenter/>

²³ Disse er: Folk og samfunn Barnehage og opplæring, Familier, barn og unge, Helse, omsorg, barnevern og sosiale tjenester, Miljø og klima, Landbruk og mat, Kommunal styring, Arealforvaltning, by og samfunnsutvikling, Samfunnssikkerhet og beredskap, Tilskuddsforvaltning/ forvaltning av økonomiske virkemidler (kun iverksetter), Tilsyn (kun samordning og rettsikkerhet), Klagesaksbehandling (kun rettsikkerhet)

²⁴ *0-24 samarbeidet* er et samarbeid mellom flere departementer, fylkeskommuner og kommuner, samt andre aktuelle aktører som barnevern, barnehager, skole og NAV for å samordne og bedre tjenester overfor barn og unge. Se for eksempel omtale av samarbeidet på: <https://www.fylkesmannen.no/Buskerud/Barn-og-foreldre/Utsatte-barn-og-unge/>.

oppdrag i tildelingsbrevet, er det som hovedregel lagt opp til årlig avviksrapportering (unntaket er dersom annet er angitt i kapittel 7 i tildelingsbrevet). Embetene skal her beskrive måloppnåelse og resultater. Dette kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter for brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde. Fra 2016 gir fagdepartementene også skriftlig tilbakemelding til embetene på årsrapportene i forkant av det felles etatsstyringsmøtet. Fra 2017 skal årsrapportene leveres elektronisk (via Styringsportalen).²⁵ Embetenes årsrapporter for 2016 var første gang den nye løsningen ble tatt i bruk. Omleggingen innebærer videre at tidligere vedlegg til årsrapporten forsvinner. Årsrapportene skal nå være todelt, og bestå av en mer standardisert del for tallrapportering, og en skriftlig basert rapportering. Formålet med ny rapporteringsløsning var å forenkle og forbedre, og unngå dobbeltrapportering.

4.2 Bruk av det nye rammeverket: Arbeidet med nye styringsdokumenter for 2017

På sentralt nivå ble arbeidet med nye styringsdokumenter for 2017 gjennomført ved å avholde fellesmøter hvor alle DFU-departementene var invitert. I tillegg ble det holdt bilaterale møter mellom KMD og de enkelte sektordepartementene. De bilaterale møtene representerte en nyvinning sammenlignet med tidligere praksis for utarbeiding av styringsdokumentene for embetene.

I mai 2016 hadde KMD sendt ut et «bestillingsbrev» til departementene angående arbeidet med styringsdokumentene for det kommende året (KMD 2016b). Bestillingsbrevet omtalte viktige hensyn som det enkelte fagdepartement burde gjøre seg vurderinger rundt i utarbeidelsen av nytt tildelingsbrev, oppdatert VØI og rapporteringskrav. Dette brevet la dermed sentrale føringer for arbeidet med nye styringsdokumenter utover høsten 2016. KMDs rolle var hovedsakelig å koordinere og samordne arbeidet med nye styringsdokumenter (jf. omtale av KMDs samordningsrolle i kapittel 3). Den overordnede ambisjonen for utarbeidelsen av styringsdokumentene for 2017 var fremdeles mindre detaljstyring og færre rapporteringskrav. KMD vektla i sin bestilling til fagdepartementene særlig det siste (KMD 2016b). Fagdepartementene ble særlig bedt om å vurdere behovet for styringsparametere og resultatmål i tildelingsbrevet, og om dette eventuelt kunne erstattes av eller allerede var dekket inn i VØI, om sammenhengen mellom styringsparametere og resultatmål var tilfredsstillende, og om resultatmålene anga hensiktsmessige ambisjonsnivå for hvert enkelt embete.²⁶ Oppmerksomheten om den konkrete operasjonaliseringen av delmålene, og skillet mellom hva som skulle være i tildelingsbrevet og hva som skulle være i VØI var dermed i fokus.

I brevet ble det vist til at departementene kunne ta inn oppdrag i tildelingsbrevet som hadde behov for aktivitetsstyring etter vurderinger basert på for eksempel risiko- og vesentlighet; spesielt ressurskrevende eller komplekse oppdrag, eller oppdrag som hadde stor politisk oppmerksomhet. Likevel var det etter KMDs mening fremdeles for mange og for detaljerte oppdrag i tildelingsbrevet for 2016 (ibid.). I tildelingsbrevet for 2017 så KMD det derfor nødvendig med en vesentlig reduksjon i antall oppdrag. Fagdepartementene ble også bedt om å ta stilling til om det var behov for at rapporteringskrav skulle stilles overfor alle eller kun enkelte embeter, og om rapporteringen i tildelingsbrevets kapittel 3

²⁵ Det er i hovedsak fylkesmannen i Sogn og Fjordane som i samarbeid med KMD har utviklet og drifter ordningen.

²⁶ KMD beskriver styringsparameter som (KMD, brev datert 26. mai 2016): «... alle typer målemetoder eller kvalitative vurderinger som brukes i styringen av virksomheten på ulike nivåer. (...) ... beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine overordnede mål i en gitt periode.» Beskrivelsen av begrepet tar utgangspunkt i Senter for statlig økonomistyring (nå Direktoratet for økonomistyring) sin definisjon av begrepet (SSØ 2010, s. 22).

og 7 til sammen la til rette for hensiktsmessige og nødvendige styringsdata på det aktuelle sektorområdet. KMD oppfordret samtidig fagdepartementene til å se nøye på muligheten for å redusere antall oppgaver i VØI, og i større grad beskrive oppgaver på en mer overordnet måte. Departementene ble også bedt om å vurdere muligheten for samordning på tvers av oppgaver. Parallelt med utarbeidelsen av nye styringsdokumenter for 2017, pågikk også arbeid med å etablere et felles supplerende tildelingsbrev for embetene i KMD. Ønsket var å redusere antall supplerende tildelingsbrev per år og å etablere faste tidspunkt for når disse skulle gis.²⁷

4.2.1. Fellesmøte om nye styringsdokumenter for 2017

Fellesmøtet mellom KMD og DFU-departementene i september 2016 representerte en anledning til å koble fagdepartementenes arbeid i utviklingen av nye styringsdokumenter for 2017 opp mot de elementene KMD hadde gitt føringer på i sitt bestillingsbrev i mai (KMD 2016b). KMD så også dette som en anledning til å fremheve det tverrsektorielle aspektet knyttet til utarbeidelsen av styringsdokumenter for fylkesmannsembetene. På møtet understreket KMD at variasjonen mellom sektorområdene i omtale og detaljeringsgrad av fylkesmannens faste oppgaver i VØI var for stor og gjenspeilet ikke nødvendigvis den oppgavemengden som embetene skulle ivareta for det enkelte departement. Tilbakemeldingen fra KMD var at antallet oppgaver i VØI i stor grad var videreført fra 2015, og bar preg av heller få spor av samordning på tvers av sektorområdene. KMD ga samtidig fagdepartementene ros for mange gode innspill i prosessen rundt etableringen av en ny struktur for instruksene. Imidlertid uttrykte departementet samtidig at det var behov for å gjøre noe mer med strukturen for 2017 for å sikre mer likeartet omtale av embetenes faste oppgaver på tvers av sektorområdene.²⁸

Foreløpige observasjoner som KMD gjorde seg om oppdrag basert på departementenes førsteutkast til nytt tildelingsbrev, var at det hadde skjedd en betydelig reduksjon i antall oppdrag. Utfordringen, slik KMD uttrykte det i møtet, var et forholdsvis stort antall styringsparametere og resultatmål. De var også bekymret for om resultatmål var tilstrekkelig tilpasset forutsetninger i det enkelte embete. Dette tok også KMD opp i sitt tidligere bestillingsbrev til sektordepartementene (KMD 2016b). I møtet fremkom det også en diskusjon om målbarhet på enkelte delområder, samt uklarheter i konkrete formuleringer av oppdrag i tildelingsbrevet (som for eksempel betydningen av å «legge til rette for» og «bistå med»). KMDs anbefalinger til departementenes videre arbeid med foreløpige styringsdokumenter gjenspeilet det tidligere utsendte bestillingsbrevet fra departementet (ibid.), og dreiet seg fortsatt om sammenhengen mellom VØI og tildelingsbrev, reduksjon i antall oppgaver og oppdrag, beskrivelser av oppgaver på et mer overordnet nivå, samordning av oppgaver på tvers, og plassering av oppgavene i VØI, en ytterligere reduksjon i rapporteringsomfang og mer fokus på relevant rapportering.

²⁷ Felles supplerende tildelingsbrev skal etter omleggingen komme to ganger i året og 2017 blir den første gangen man tar dette i bruk. Samtidig åpnes det for at det ved særskilte omstendigheter kan sendes felles supplerende tildelingsbrev også på andre tidspunkt i løpet av året, og departementene vil fortsatt ha mulighet til å sende ut egne, sektorvise supplerende tildelingsbrev. Det er for tidlig å si noe bestemt om effekten av etableringen av felles supplerende tildelingsbrev på nåværende tidspunkt i og med at dette først ble tatt i bruk i 2017. Flere av aktørene (embeter fagdepartement, direktorat) som ble intervjuet første halvår 2017 stilte seg imidlertid positivt til intensjonene.

²⁸ På møtet ga KMD en presentasjon av en ny struktur for kapittel 5 (embetenes faste oppgaver) i VØI. Kapittelet skulle organiseres etter fylkesmannens fire hovedroller (som iverksetter av nasjonal politikk i fylket, samordningsmyndighet, rettsikkerhetsmyndighet, informasjon, kunnskapsinnhenting, initiativ og forslag), samt andre faste oppgaver. Under hver hovedrolle skal omtalen av oppgaver organiseres i henhold til gjeldende fagdepartement og ut fra bestemte tema basert på om de er aktuelle for den enkelte hovedrolle.

4.2.2. Bilaterale møter

Utover høsten 2016 ble de videre avholdt bilaterale møter mellom KMD og de enkelte styringsetatene. De bilaterale møtene var i hovedsak mellom KMD og fagdepartementene, og ikke direktorat og tilsyn med delegert styringsmyndighet, selv om de sistnevnte var med på møtene i noen tilfeller. Møtene konsentrerte seg om å gjennomgå første utkast til styringsdokumentene for 2017 og å diskutere status for departementenes videre arbeid. Oppsummert dreide det seg typisk om delingen mellom tildelingsbrev og VØI, oppdrag i tildelingsbrevet og oppgaver i VØI, videreutvikling av styringsparametere, resultatmål og rapporteringskrav, og generelt om muligheten for reduksjon i rapporteringsomfang. På de bilaterale møtene var det i hovedsak det *sektorspesifikke* som var i fokus. Gjennom disse møtene ble spesifikke deler av sektordepartementenes utkast til tildelingsbrev og ny instruks diskutert og avklart, og både KMD og representanter fra sektorene fikk anledning til å stille spørsmål ved forhold som virket uklare. Frem mot oktober/november 2016 hadde KMD egne møter med alle DFU-departementene. I tillegg ble det holdt et DFU-møte ut på høsten der arbeidet med styringsdokumentene var tema. Mye av arbeidet med styringsdokumenter foregikk videre gjennom elektronisk kommunikasjon.

4.2.3. Embetenes tilbakemeldinger

Både før og etter innføringen av det nye styringsrammeverket har fylkesmennene hatt anledning til å gi tilbakemeldinger på foreløpige styringsdokumenter til fagdepartementene før endelig tildelingsbrev og budsjettfordeling utarbeides. Her er det muligheter for å peke på eventuelle uklarheter knyttet til oppdrag og/eller sammenhengen mellom oppgaver og ressurser på de ulike sektorområdene. Tilbakemeldingene oversendes til aktuelle departement før endelig tildelingsbrev og budsjettfordeling utarbeides.

Embetene fikk oversendt foreløpig tildelingsbrev og utkast til VØI fra KMD i oktober 2016 med frist i november til å gi sine skriftlige, embetsvise tilbakemeldinger. Vår gjennomgang av embetenes tilbakemeldinger viser at de fleste embetene gav en forholdsvis grundig tilbakemelding (KMD 2016g). Tilbakemeldingene fra embetene gjaldt både styringsdokumentenes innhold og struktur. Flere embeter trakk fram de samme eller liknende forhold: Generelt ble det av embetene pekt på noen uklarheter i VØI og tildelingsbrevet som embetene mente stilte krav til en nærmere avklaring fra fagdepartementenes side. Flere embeter opplevde at forsøket med å formulere mer overordnede og generelle mål hadde gått for langt på enkelte områder, og at dokumentene derfor ga en lite dekkende beskrivelse av embetenes oppgaver og oppdrag. Embetene var av den oppfatning at en tydeligere prioritering i styringsdokumentene var positivt, men at det burde veies opp mot nødvendig konkretisering av ønskemålene for embetenes virksomhet (KMD 2016g). Mange embeter pekte på et behov for en ytterligere konkretisering av også rapporteringskrav og resultatmål i styringsdokumentene, og at det var utfordringer knyttet til målbarhet. Det ble også fremhevet som problematisk at embetene i noen tilfeller måles på forhold de selv ikke har full kontroll over, typisk områder som er avhengig av andre aktører (for eksempel kommunene), eller hvor måloppnåelsen på styringsparametere kun delvis var avhengig av embetenes aktiviteter. Fylkesmennene viste også til et behov for at styringsdokumentene i større grad tilpasses embetenes egenart og særskilte forhold i fylket.

4.2.4 DFU-møte 22. november 2016

I etterkant av fylkesmennenes tilbakemeldinger på de foreløpige styringsdokumentene (andreutkastene) for 2017, ble det avholdt et DFU-møte. Tema for møtet var status for arbeidet med de foreløpige styringsdokumentene for 2017 og arbeidet med årsrapportene for 2016. KMD var av den oppfatning at man nå begynte å nærme seg en mer tydelig dreining mot mål og resultatstyring i styringsdokumentene. Formålet med ny årsrapportløsning var ifølge KMD å forenkle arbeidet gjennom elektronisk innhenting av informasjon, unngå dobbeltarbeid og gjøre rapporten mer oversiktlig og leservennlig. Bakteppet var også Riksrevisjonens påpekkelser om at fylkesmannens rapportering på måloppnåelse måtte bli bedre (Riksrevisjonen 2007). Den nye rapporteringsløsningen innebærer en todelt løsning for embetene bestående av en talldel og en skriftlig del. Talldelen av rapporten muliggjør sammenligning av embetene på tvers av sektorområdene. På møtetidspunktet var man ikke kommet dit hen at dette også var mulig for den skriftlige delen av årsrapporten, men KMD viste til at det var under vurdering om en slik løsning kunne utvikles også for dette rapportelementet.

4.3 Om utviklingen i styringsdokumenter og styringskrav

Med innføring av det nye rammeverket var det stor oppmerksomhet på muligheten for å etablere flere tverrsektorielle mål som et ledd i forsøket på å i større grad å samordne på tvers av sektorer og legge til rette for samhandling mellom ulike styringsetater overfor fylkesmannsembetene. I tildelingsbrevet for 2016 var 12 av 25 delmål tverrsektorielle (KMD 2016c, pressemelding 08.02.2016, KMD 2016d (TB)).²⁹ I tildelingsbrevet for 2017 var 13 av 26 delmål tverrsektorielle (KMD 2017b).³⁰

Antallet holdt seg i praksis stabilt fra 2016 til 2017, selv om innholdet har endret seg noe i denne perioden. Endringene er vist i tabell 1 under:

²⁹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/har-fanget-27-tidstyver-hos-fylkesmannen/id2474199/>. Se også tildelingsbrev til fylkesmannen for 2016 på <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/>.

³⁰ Tildelingsbrev for fylkesmannen for 2017, tilgjengelig på: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2017/Styringsdokumenter/>.

Tabell 1. Hovedmål og tverrsektorielle delmål i tildelingsbrev til fylkesmannen for 2016 og 2017.

Kilde: Tildelingsbrev for fylkesmannen for 2016 og 2017.³¹

Hovedmål 1: FM som sektormyndighet. «Nasjonal politikk skal være kjent og iverksatt i fylket»	
Tverrsektorielle mål (både 2016 og 2017)	En bærekraftig, trygg og fremtidsrettet samfunnsutvikling og arealbruk Informasjon og veiledning er tydelig og målrettet Fylkesmannen understøtter kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap
Hovedmål 2: FM som samordningsmyndighet. «Statlig virksomhet på regionalt nivå skal være godt samordnet og legge til rette for gode helhetsløsninger»	
Tverrsektorielle mål (kun i 2016)	Godt tjenestetilbud for barn og unge
Tverrsektorielle mål (både 2016 og 2017)	Den offentlige boligsosiale innsatsen skal være helhetlig og effektiv Helhetlig og samordnet arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket Tilsyn skal være samordnet, målrettet og medvirke til læring og forbedring Klimahensyn skal ivaretas i alle sektorer Fylkesmannen understøtter nasjonale myndigheters og kommunenes arbeid med flyktningssituasjonen
Hovedmål 3: FM som rettsikkerhetsmyndighet. «Rettsikkerhet skal være ivaretatt på en enhetlig måte i fylket og på tvers av embetene».	
Tverrsektorielle mål (både 2016 og 2017)	Høy kvalitet i veiledning, kontroll, tilsyn og klagebehandling Effektiv og korrekt lov- og tilskuddsforvaltning
Tverrsektorielle mål (kun i 2017)	Befolkningen har tillit til tjenestene og får ivaretatt sin rett til forsvarlige og nødvendige tjenester
Hovedmål 4: FM som initiativtaker, veileder og informasjonskanal. «fylkesmannen skal ta de initiativ som finnes påkrevd og holde sentrale myndigheter (overfor kommuner og sentral stat) orientert om tilstanden i fylket og effekten av statlig politikk».	
Tverrsektorielle mål (både 2016 og 2017)	Økt kvalitet og kompetanse i kommunene

Tabell 2 nedenfor gir en oversikt over styringskrav i styringsdokumentene for 2016, mens tabell 3 viser den samme oversikten for 2017. Tabellene viser tydelig at det enkelte embete samlet sett står overfor svært mange krav og forventninger, både med hensyn til resultatmål, oppdrag og oppgaver som skal ivaretas og rapporteres på i løpet av ett år.

Antallet *hovedmål* og *delmål* i styringsdokumentene for 2016 lå fast og varierte ikke mellom det enkelte embete. Alle embetene hadde 4 hovedmål og 24 delmål de skulle forholde seg til. Antallet *resultatmål* var også forholdsvis likt (mellom 73 og 76 resultatmål). Det var noe større variasjon i antall *oppdrag* som var lagt til det enkelte embete, fra 59 for Fylkesmannen i Oslo og Akershus til 71 for Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Det var også noe variasjon i antall *rapporteringskrav* i årsrapportene for embetene, men som vi ser av tabell 2, var det jevnt over ganske likt «rapporteringsstrykk» (fra 59 til 63 rapporteringskrav). Det samme var tilfelle for *andre rapporteringskrav* embetene ble stilt overfor (fra 29 til 34

³¹ <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2017/Styringsdokumenter/>.

rapporteringskrav). Vi ser at det også var noe mer forskjell i antall *oppgaver* som var tillagt enkeltembeter, fra 342 oppgaver ved fylkesmannsembetet i Vestfold og Møre og Romsdal, til 364 oppgaver i Nordland, Troms og Finnmark. Samlet sett tilsier dette etter vår mening et stort, men forholdsvis lite differensiert oppdrags-/oppgave- og rapporteringstrykk tilpasset det enkelte embete.

Tabell 2. Styringskrav i styringsdokumentene for 2016 Hele tall. Fordelt på embetene. (kilde: styringsportalen for fylkesmennene).³²

Embete	Hovedmål	Delmål	Resultatmål	Oppdrag	Rapp. krav i årsrapport	Andre rapp.krav	Oppgaver
FMØS	4	24	73	63	59	29	347
FMOA	4	24	74	59	59	30	351
FMHE	4	24	73	64	59	29	353
FMOP	4	24	73	62	60	29	344
FMBU	4	24	73	68	61	29	345
FMVE	4	24	73	64	61	29	342
FMTE	4	24	73	65	59	29	343
FMAV	4	24	73	66	60	29	343
FMRO	4	24	74	65	60	30	344
FMHO	4	24	74	65	61	30	346
FMSF	4	24	73	63	59	29	352
FMMR	4	24	73	64	60	29	342
FMST	4	24	76	71	63	34	363
FMNT	4	24	75	67	62	33	360
FMNO	4	24	75	70	63	33	364
FMTR	4	24	75	68	63	33	364
FMFI	4	24	75	68	63	34	364

Som vist i tabell 3 under, var antall *hovedmål* for embetene det samme for 2017 som i 2016 mens det var en moderat økning i antallet *delmål* (fra 24 til 26). Antall *resultatmål* viser også omtrent det samme mønsteret som i 2016, selv om vi her kan spore en jevnt over moderat nedgang.³³ Nedgangen var større for antall *oppgaver*. For noen embeter var reduksjonen særlig stor, for eksempel i Nordland, Finnmark og Sør-Trøndelag. Samtidig ser vi at det for alle embetene var en forholdsvis merkbar økning i antall

³² Kilde: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/Styringsdokumenter/Statistikk>.

³³ Unntaket er Fylkesmannen i Oslo og Akershus hvor antall resultatmål har økt fra 74 i 2016 til 75 i 2017.

rapporteringskrav i årsrapportene, mens mengden *rapportering utenom årsrapportene* gikk noe ned. Videre var det jevnt over en vesentlig nedgang også i antallet *oppgaver* for fylkesmannsembetene i 2017; en utvikling som også var i tråd med KMDs oppfordringer. Reduksjonen innebar vel 70 til 80 færre oppgaver for det enkelte embete.

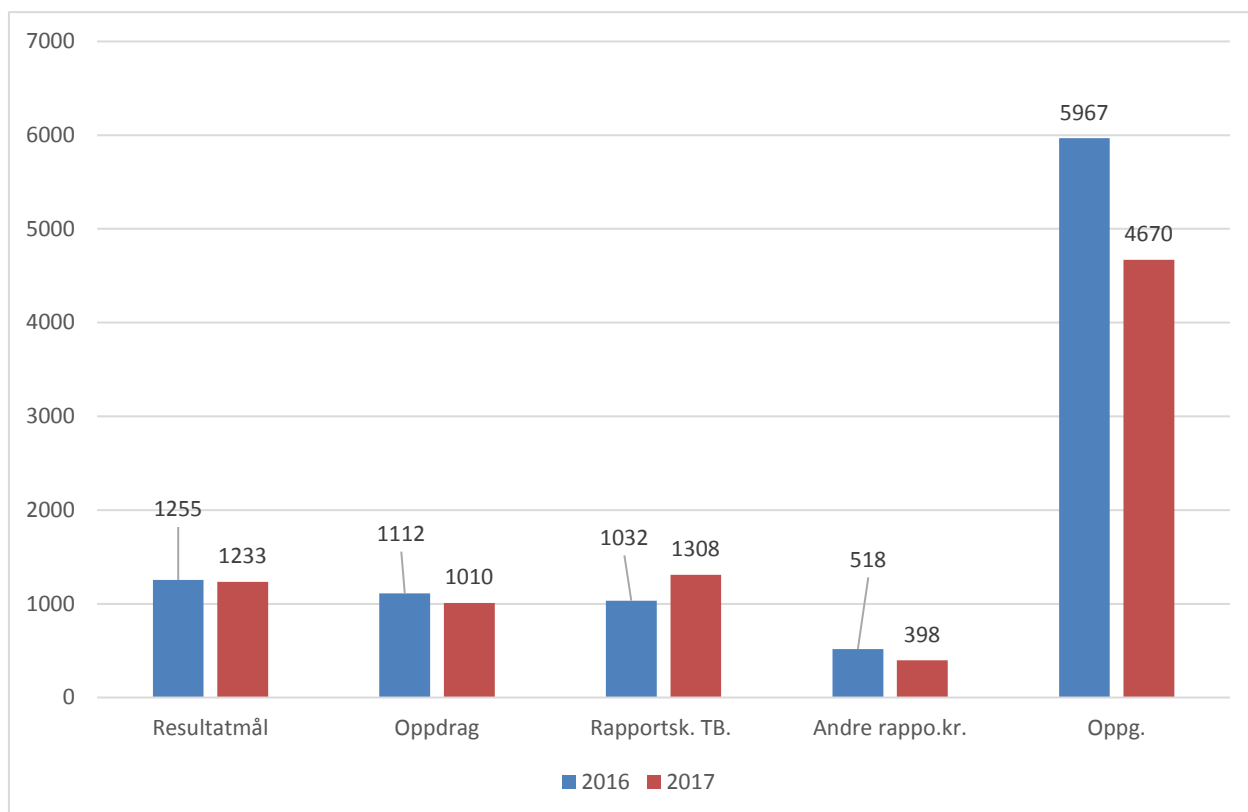
Tabell 3. Styringskrav i styringsdokumentene for 2017. Hele tall. Fordelt på embetene. Kilde: (kilde: styringsportalen for fylkesmennene)³⁴

Embete	Hovedmål	Delmål	Resultatmål	Oppdrag	Rapp.krav i årsrapport	Andre rapp. krav	Oppgaver
FMØS	4	26	72	59	76	22	270
FMOA	4	26	75	56	76	23	279
FMHE	4	26	71	58	77	22	278
FMOP	4	26	70	57	77	22	269
FMBU	4	26	70	62	77	22	271
FMVE	4	26	72	61	77	22	268
FMTE	4	26	71	61	77	22	267
FMAV	4	26	70	58	77	22	271
FMRO	4	26	74	59	77	23	271
FMHO	4	26	73	62	79	23	274
FMSF	4	26	71	58	76	22	277
FMMR	4	26	72	60	77	22	265
FMST	4	26	75	61	77	27	281
FMNT	4	26	75	58	76	26	278
FMNO	4	26	75	60	77	26	282
FMTR	4	26	74	62	79	26	286
FMFI	4	26	73	58	76	26	283

Figur 1 nedenfor viser utviklingen i styringskrav samlet sett for alle embeter i styringsdokumentene for 2016 og 2017:

³⁴ Kilde: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2017/Styringsdokumenter/Statistikk>.

Figur 1. Utviklingen i styringskrav i styringsdokumentene for 2016 og 2017, hele tall. Alle embeter. Kilde: Tildelingsbrev til fylkesmannen for 2016 og 2017, VØI 2016 og 2017).³⁵



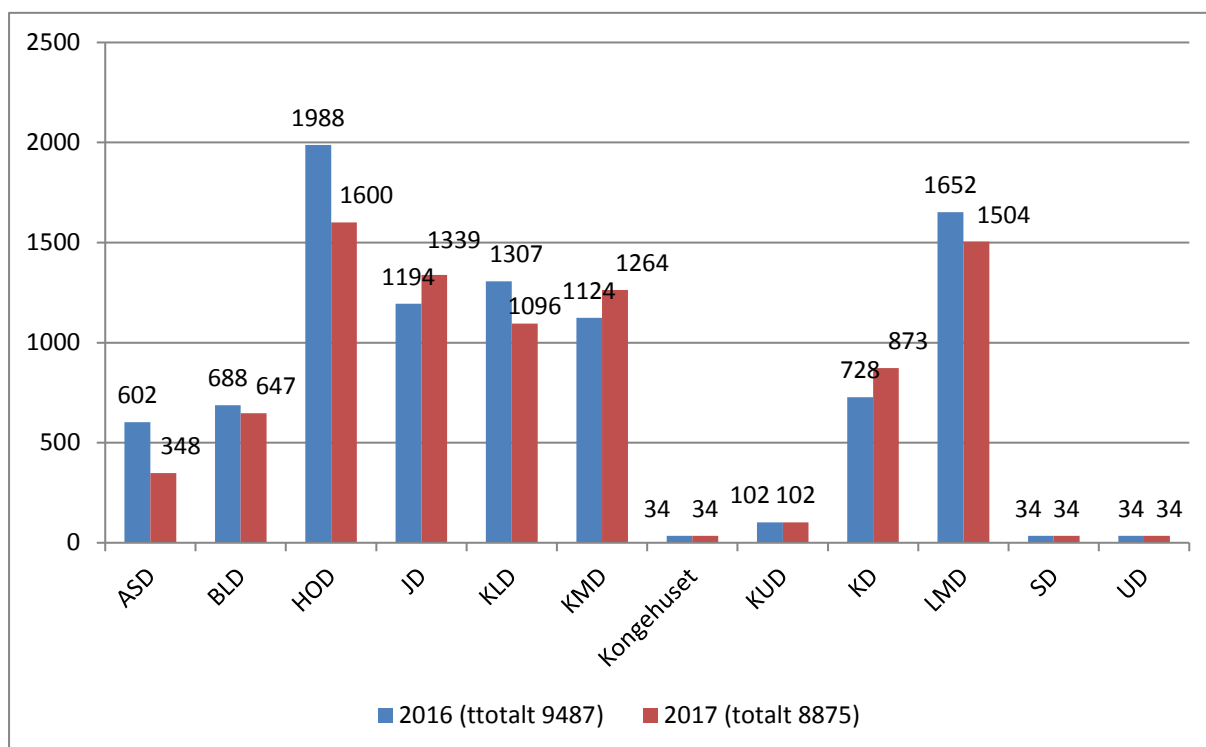
Figur 1 viser at det for embetene samlet sett har skjedd en viss *reduksjon* i antallet oppdrag og i enda større grad i oppgaver fra 2016 til 2017. Imidlertid har rapporteringskravene i tildelingsbrevet i perioden *økt*. En sentral målsetning i det nye rammeverket var en reduksjon i antall rapporteringskrav, dette er også et punkt KMD har lagt stor vekt på overfor styringsetatene i arbeidet med nye styringsdokumenter for fylkesmannen. Denne målsetningen ser derfor ikke ut til å ha blitt innfridd så langt, selv om bildet kanskje ikke er så entydig likevel dersom man tar andre rapporteringskrav i betraktning. Utviklingen i rapporteringskrav i tildelingsbrevet, men også for andre rapporteringskrav, ser ut for å gjelde embetene jevnt over, og illustrerer samtidig at styringsetatene i mindre grad har tatt til seg KMDs henstilling i sitt bestillingsbrev til nye styringsdokumenter for 2017 (KMD 2016b) om å vurdere om det er behov for å stille alle embeter over samme rapporteringskrav.

For å kunne si noe om utviklingen på *det enkelte departementsområde* over tid har vi også sett nærmere på de sektorspesifikke styringskravene som den enkelte styringsetat stilte overfor embetene samlet sett i styringsdokumentene for 2016 og 2017 (dvs. delmål, resultatmål, oppdrag, rapporteringskrav til årsrapport, andre rapporteringskrav, samt oppgaver på det enkelte departementsområde). Det vil si at tverrsektorielle styringskrav er utelatt i denne omgang (mens dette inngikk i foregående tabell 2 og 3, samt figur 1). Vi har basert oss på informasjon som er offentlig tilgjengelig via styringsportalen. Det er visse forskjeller i hvordan tall for styringskrav fremkommer i statistikker for styringsdokumentene for 2016 og 2017 i Styringsportalen. Tall for 2017 er således delt opp i hvorvidt det enkelte departement er hovedansvarlig eller delansvarlig for de ulike typene av

³⁵ Kilde: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no>

styringskrav. Tilsvarende inndeling fremgår ikke for 2016. Vi har for 2017 derfor forholdt oss til tall for styringskrav hvor det enkelte departement er oppført som hovedansvarlig, og har ikke inkludert styringskrav hvor departementene også har et delansvar. Dette har vi gjort for å sikre mest mulig sammenlignbarhet mellom de to årene. Figur 2 viser omfanget av sektorspesifikke styringskrav for embetene samlet sett i 2016 og 2017, fordelt etter sektordepartement:

Figur 2. Utviklingen i totalt antall sektorspesifikke styringskrav i styringsdokumenter for 2016-2017 for embetene samlet sett, fordelt på sektordepartement. Hele tall. Kilde: Styringsportalen for fylkesmannen.³⁶



Gjennomgangen av sektorspesifikke styringskrav støtter i hovedsak opp under det bildet som ble dannet i avsnittene over (tabell 2 og 3, figur 1). Imidlertid blir utviklingen i styringsdokumentene mer nyansert. For noen typer av styringskrav virker utviklingen mer entydig på tvers av departementsområder, mens det for andre krav er store ulikheter mellom departementer og motstridende tendenser.

At omfanget av styringskrav er så tydelig forskjellige mellom de ulike sektordepartementene, må for en stor del tolkes som et uttrykk for at «tyngden» av oppgavene fylkesmannen løser på de respektive områder er så ulik. Det er særlig på områdene knyttet til HOD og LMD at omfanget av styringskrav var betydelig.

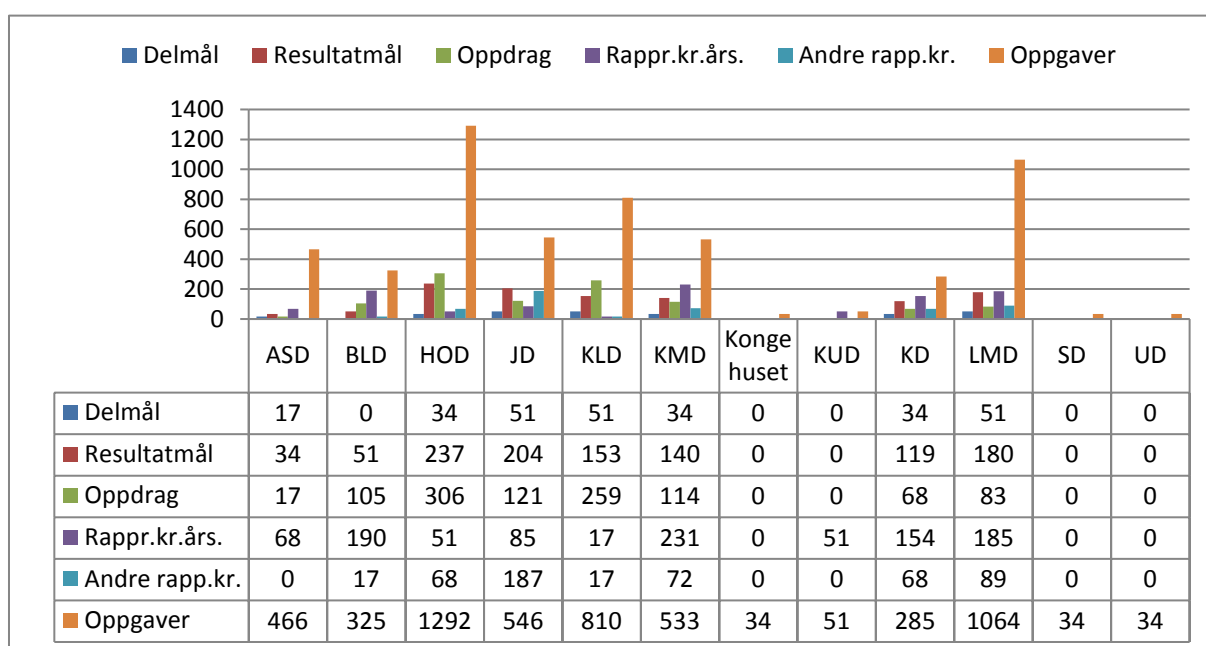
For mange av departementene (5) har det vært en generell nedgang i omfanget av sektorspesifikke styringskrav overfor embetene totalt sett. På enkelte områder har reduksjonen vært særlig stor (HOD, ASD og KLD). Vi ser imidlertid også at omfanget av styringskrav på noen sektorområder har økt i perioden 2016 – 2017 (i først rekke fra KMD, men også JD og KD). Intuitivt virker dette som å stå i motstrid til

³⁶ <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/Styringsdokumenter/> og <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2017/Styringsdokumenter/>

enkelte av ambisjonene med det nye styringsrammeverket. En økning i sektorspesifikke styringskrav kan for eksempel vanskelig tolkes som å bidra til å øke handlingsrommet for fylkesmannen. Endringer i omfanget av styringskrav fra 2016 til 2017 kan imidlertid være et resultat av at embetene i noen tilfeller har blitt tillagt nye oppgaver eller at oppgaver har falt bort på enkelte departementsområder i perioden.

For å kunne vurdere om utviklingen over tid i embetenes styringsdokumenter kan sies å imøtekomme sentrale målsettinger med det nye rammeverket, er det nødvendig ikke bare å se på *omfanget* av slike krav, men også *typer* av krav (figur 3 og 4 under). Det er også av interesse å se om det er slik at enkelte sektorområder skiller seg ut fra andre. Vi har her valgt å avgrense oss til de sektorspesifikke styringskravene. Tall for 2017 tar kun utgangspunkt i de styringskrav hvor det enkelte sektordepartement står oppført som det hovedansvarlige:³⁷

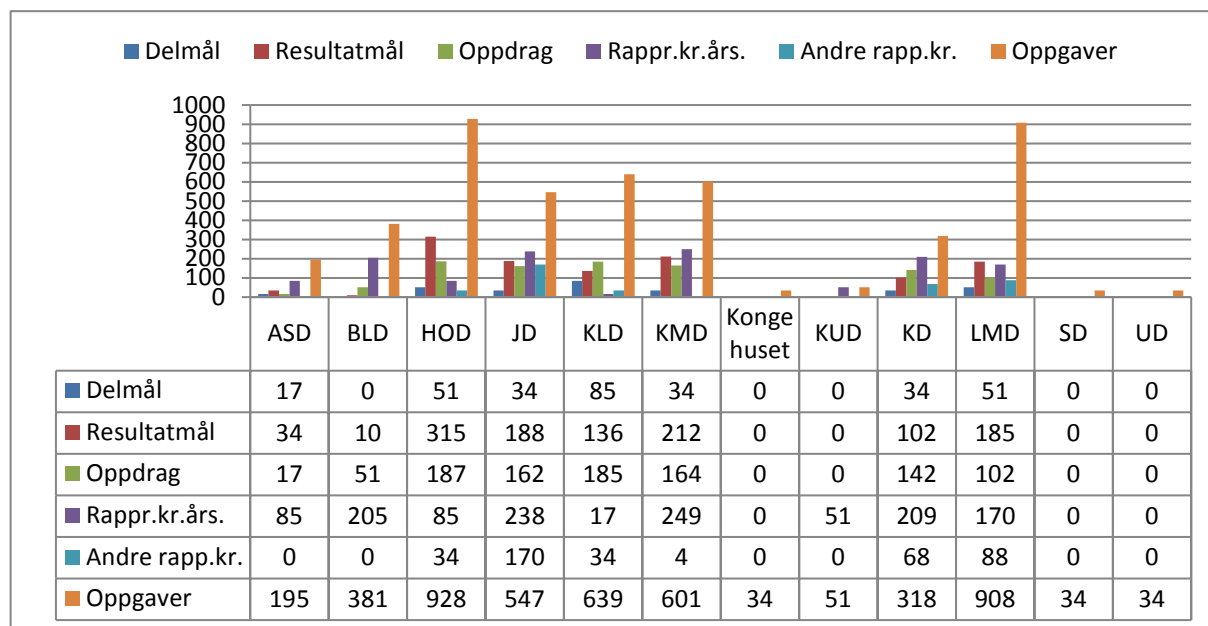
Figur 3. *Typer av sektorspesifikke styringskrav i styringsdokumentene for embetene samlet i 2016, fordelt etter sektordepartement. Kilde: Styringsportalen for fylkesmannen.*³⁸



³⁷ Tverrsektorielle styringskrav er ikke inkludert i figuren.

³⁸ <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/Styringsdokumenter/> og <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2017/Styringsdokumenter/>

Figur 4 Typer av sektorspesifikke styringskrav i styringsdokumentene for embetene samlet sett i 2017, fordelt etter sektordepartement. Hele tall. Kilde: Styringsportalen for fylkesmannen.³⁹



Ikke alle sektordepartementer hadde egne sektorspesifikkedelmål i styringsdokumentene. 4 av departementene (samt Kongehuset) hadde således ingen sektorspesifikke delmål, hverken i 2016 eller 2017. De fleste av departementene med sektorspesifikke *delmål* i embetenes styringsdokumenter la seg på mellom 1 til 3 slike delmål per embete i 2017. I 2016 gjaldt dette alle departementene med sektorspesifikke delmål. Under KLD registrerer vi at det har vært en økning i delmål fra 2016 til 2017 (fra gjennomsnittlig 3 til 5 delmål per embete). Dette gjelder også for HOD, men dette må sies å være mer moderat. Kun på ett område er det mulig å vise til en reduksjon i perioden (JD) denne reduksjonen er også moderat. Bildet som fremstår er dermed i hovedsak at antallet holder seg i stor grad stabilt, men med flere eksempler på økning enn reduksjon.

Utviklingen i antall sektorspesifikke *resultatmål* viser også i hovedsak stabilitet over tid i omfang dersom man ser sektordepartementene under ett (fra 1118 i 2016 til 1182 i 2017, se figur 1 i appendiks IV).⁴⁰ I tillegg kan det observeres en tendens i flere av sektordepartementene til reduksjon i antall resultatmål, fremfor en økning. Det er imidlertid større variasjoner mellom sektorområder enn tilsvarende var for delmål (for eksempel fra 204 resultatmål under HODs område i 2016, til 34 resultatmål under ASD samme år). Slike forskjeller kan henge sammen med ulikheter i hvor stor oppgaveportefølje embetene ivaretar på deres vegne (jmfør tidligere kommentar knyttet til ulikheter i omfanget av sektorspesifikke styringskrav). Det kan også være knyttet til trekk ved oppgaver som for eksempel oppgavens kritiske art og politiske sensitivitet (for eksempel tilsyn av ulikt slag, vergemålsfunksjoner m.m.). 4 av sektordepartementene har vist en nedgang i antall sektorspesifikke resultatmål fra 2016 til 2017. Reduksjonen er mest synlig under BLD. Under HOD, men også KMD, har det vært en økning i resultatmål i perioden.

³⁹ <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/Styringsdokumenter/> og <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2017/Styringsdokumenter/>

⁴⁰ Dette kan utgangspunktet virke som å stå i motstrid til tilsvarende tall presentert i figur 1 tidligere i kapittelet, men denne figuren inkluderer også de tverrsektorielle resultatmålene.

Det har jevnt over vært en økning i antall sektorspesifikke *rapporteringskrav i årsrapportene* på så å si alle sektorområder. Unntaket var LMD hvor antallet rapporteringskrav i perioden gikk ned. En motsatt tendens har gjort seg gjeldende for *andre rapporteringskrav* som viser en generell nedgang fra 2016 til 2017, med unntak av ett sektordepartement (KLD). Antall sektordepartement som ikke har noen slike styringskrav i styringsdokumentene for embetene økte også i perioden.

Sektorspesifikke *oppdrag* viser en svak nedgang over tid dersom man ser sektordepartementene under ett (1073 i 2016 til 1010 i 2017, se figur 1 i appendiks IV). Reduksjonen i antall sektorspesifikke *oppgaver* er mye mer synlig i samme periode (fra 5474 til 4670). Dette sammenfaller med mønsteret fra figur 1 tidligere som også inkluderer tverrsektorielle styringskrav. Både for oppgaver og oppdrag ser vi at variasjonen mellom sektorområdene er stor, både i antall i det enkelte år, men også i endring i antall fra 2016 til 2017. For oppdrag ser vi tendenser til både reduksjon og økning på ulike områder. Bildet er med andre ord komplisert. Under HOD gikk for eksempel antall oppdrag ned fra 306 til 187. Det var imidlertid en økning i sektorspesifikke oppdrag på flere departementsområder (4) enn det var eksempler på reduksjon i disse to årene. Antallet oppgaver under ASD har gått kraftig ned fra 2016 til 2017. Reduksjonen er også særlig synlig under KLD og LMD, mens det på andre områder har skjedd en økning (for eksempel KMD).

Oppsummert, ser vi med utgangspunkt i de sektorspesifikke styringskravene i embetenes styringsdokumenter for 2016 og 2017 følgende fire hovedtrekk: a) i hovedsak stabilitet i delmål og resultatmål, 2) en økning i rapporteringskrav, c) en nedgang i oppgaver og d) variasjon mellom sektorene.

4.4 Ny årsrapportløsning

Ny elektronisk rapporteringsløsning og ny struktur på årsrapportene ble første gang brukt for året 2016. Det ble holdt et kurs i Oslo i januar 2017 om den nye elektroniske årsrapporteringen, men relativt få fra embetene deltok på dette møtet. Blant dem som deltok var tilbakemeldingene at det var nyttig for dem.

Embetene leverte sine årsrapporter mars 2017. En målsetting med innføringen av nytt styringsrammeverk og ny årsrapportløsning var at hovedrapporteringen til styringsetatene skulle foregå gjennom årsrapporteringen. I hvilken grad dette følges opp i praksis er ennå vanskelig å påvise, siden den nye årsrapportløsningen først trådte i kraft for året 2016. Annen rapportering som eventuelt faller utenfor årsrapportløsningen for 2016 er ikke systematisk kartlagt gjennom vår undersøkelse. Vi har imidlertid synspunkter og oppfatninger omkring dette formidlet fra intervjuer med relevante aktører. Det presenteres i senere avsnitt.

Kapittel 3 i årsrapporten gir en redegjørelse, analyse og vurdering av fylkesmannens oppnådde resultater for året som gikk, basert på hovedmål og delmål. Det er særlig dette kapitlet som har gjennomgått de største endringene som følge av endringene i tildelingsbrev og VØI. KMD gjennomførte våren 2017 egne evalueringer av hvordan årsrapportene for 2016 opplevdes av styringsetatene og i embetene.⁴¹ I undersøkelsen fremkommer det delte meninger blant styringsetatene om behovet for styringsinformasjon ble godt nok ivaretatt. Relativt mange av dem ga uttrykk for at dette ble innfridd

⁴¹ En spørreundersøkelse ble sendt til fylkesmannsembetene og styringsetatene (departement og direktorat). Svarprosent er for oss ikke kjent. Til sammen 37 representanter fra ulike sektormyndigheter besvarte undersøkelsen, 10 fra utdanningssektoren, 8 fra KMD, 7 fra landbruk, 4 fra helsesektoren, 3 fra justisområdet og 2 med tilknytning til barne- og likestillingsområdet og klima- og miljø. I tillegg har 1 representant fra NAV (Arbeids- og sosial departementet) også besvart undersøkelsen. Blant dem som svarte finner vi både direktorat/tilsyn og departementsansatte i så å si like stor grad.

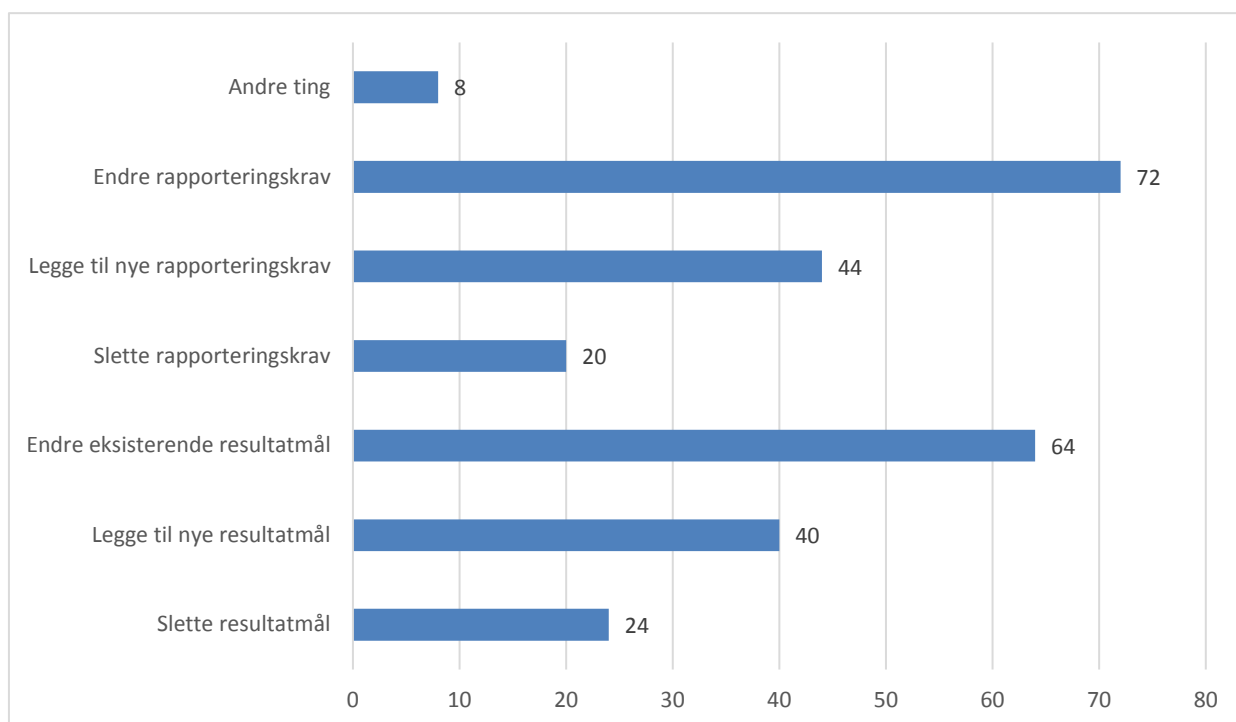
bare i noen grad/delvis.⁴² Undersøkelsen viste videre at informasjonsbehovet i direktoratene var større enn i departementene. Flere av styringsetatene viste videre til at *for* generell og overordnet informasjon var utfordrende rent styringsmessig. Noe av årsaken ble tilskrevet at departementenes krav i tildelingsbrevet ikke dekket inn behovet for styringsinformasjon, eller at embetene ikke hadde rapportert i henhold til kravene i årsrapporten. Noen trakk her fram at styringsinformasjonen suppleres av andre tilgjengelige informasjonskilder. Dette kan tolkes i retning av at informasjon som fremkommer gjennom årsrapporten i seg selv ikke blir oppfattet som tilstrekkelig grunnlag for styring på enkelte områder.

Enkelte styringsetater opplevde at oppdeling i hovedmål, delmål, oppgaver i VØI, resultatmål og rapporteringskrav gjorde det vanskelig å finne informasjon på eget område. Flere pekte på at det opplevdes som utfordrende å finne frem. Dette kan indikere at det fremdeles kan være en vei å gå i å utvikle den nye årsrapporteringsløsningen, både når det gjelder dens utforming og styringsetatenes kjennskap til den. Forholdsvis mange av dem som svarte fra styringsetatene opplyste at de ville foreslå endringer i arbeidet med det kommende tildelingsbrevet for 2018 (se figur 5). Det var særlig direktoratene og tilsynene som vurderte dette.⁴³ Styringsetatene så særlig for seg at det kunne bli aktuelt med endring i rapporteringskrav. Mange pekte også på muligheten for å endre eksisterende resultatmål. Begge disse elementene understøtter at styringsetatene mente de manglet relevant styringsinformasjon.

⁴² På en skala fra 1 – 6, hvor 1 er i liten grad og 6 er i stor grad, havner 67 % av totalt 19 respondenter fra direktoratene i nedre deler av skalaen (1-3). Den tilsvarende andelen blant respondenter fra departementene (totalt 18 respondenter) er 23%.

⁴³ Blant dem som svarte på vegne av styringsetatene (37 respondenter) oppga 70% at de ville foreslå endringer (Ja/delvis). 73% fra direktorat/tilsyn ga uttrykk for dette, mens tilsvarende andel i departementene var 67%.

Figur 5. Hvilke endringer vil du vurdere å gjøre i tildelingsbrevet for 2018 med bakgrunn i erfaringene fra årsrapport 2016? Multirespons (flere avkrysningsmuligheter). Kilde: KMDs evalueringssurvey sendt til styringsetatene våren 2017. Prosent.



Når det gjelder fylkesmennenes vurderinger av ny årsrapporteringsløsning, fremkom det et ønske om en tydeligere veiledning om sammenhengen og skillet mellom tildelingsbrev, VØI og innholdet i årsrapporten.⁴⁴ Enkelte opplevde at det var uklart hva det etterspørres rapportering på, og at det ikke var blitt enklere eller bedre enn før. Embetene viste her til at det var vanskelig å forstå hva som skulle besvares når det gjaldt fylkesmannens hovedmål og delmål. Svært mange trakk fram at løsningen virket uoversiktlig, utfordrende å navigere i, og at sammenhengen mellom rapporteringen og styringsdokumentene ikke var god nok.

En sentral ambisjon med det nye styringsrammeverket for fylkesmannen var å redusere det samlede omfanget av rapporteringskrav. Når det gjaldt omfang av rapportering i årsrapporten, oppga litt under halvparten av embetene som svarte på undersøkelsen at det opplevdes som passende. Omtrent en tredel mente at omfanget var for stort og omfattende. Samtidig mente noen at omfanget var for lite på enkelte områder.⁴⁵ Problematikken med dobbeltrapportering, dvs. at man rapporterer identiske resultat i ulike rapporteringssammenhenger, ble trukket fram som en vedvarende utfordring. En annen vedvarende utfordring gjaldt målet om å unngå for mye aktivitetsmåling og i stedet fremme mer resultatmåling. Embetene pekte i denne sammenhengen på det de mente var for mange detaljerte rapporteringskrav som i deres øyne sa lite eller ingenting om måloppnåelse. Samlet sett observerer vi at embetene opplevde at prosessen når det gjaldt rapporteringskrav hadde kommet et stykke på vei. Fremdeles mente likevel mange at rapporteringsomfanget var for stort. En del embeter viste også til

⁴⁴ Til sammen 1 351 representanter fra fylkesmannsembetene besvarte KMDs evalueringssurvey rettet mot embetene våren 2017.

⁴⁵ 47 % (av 348 respondenter) svarte «passende», 32% svarte at det var for mange krav/omfattende, mens vel 4 % mente det var for få rapporteringskrav. De resterende 17 % oppga «vet ikke».

det de oppfattet som å være svært ulik detaljeringsgrad i styrings- og rapporteringskrav mellom ulike sektorområder. Utfordringer knyttet til mangelfull samordning mellom departementer og direktorater ser også ut til å eksistere fremdeles. Det nye styringsrammeverket hadde videre en målsetting om mer *relevant* rapportering. Bildet som fremtrer er også her noe nyansert. Vel en tredjedel av embetene mente det i stor grad var lagt opp til relevant rapportering gjennom årsrapportene, men enda flere opplevde at dette bare var tilfelle i en viss grad. I det store bildet var det likevel forholdsvis få som vurderte at det var lagt opp til relevant rapportering i liten grad.⁴⁶

4.5 Våre informanternes oppfatninger

Intervjuene i denne følgeevalueringen ga et inntrykk av at fylkesmennene i hovedsak mente at innføringen av det nye styringsrammeverket var et vesentlig og viktig skritt i riktig retning (Rykkja, Rubecksen og Flo 2016). Omleggingen av styringssystemet, og da særlig styringsdokumentene, ga økt oppmerksomhet om fylkesmannens mangfoldige og komplekse oppgaver, og for behovet for tverrsektoriell samordning. Dette opplevde fylkesmennene som positivt. De opplevde også at det var tatt tak i viktige utfordringer, for eksempel det de selv oppfattet som unødvendig detaljstyring. Samtidig ble det pekt på at det var rom for forbedring. Særlig gjaldt dette overlapp mellom styringsdokumentene, mangelfull og ulik operasjonalisering og konkretisering av mål og resultatkrav, og en svært omfattende rapportering. Fylkesmennene var også i intervjuene opptatt av at det var til dels store variasjoner i styringskrav og krav til rapportering fra ulike styringsetater.

Våren 2017 sendte vi ut noen oppfølgingsspørsmål knyttet til erfaringer med det nye styringssystemet til et utvalg fylkesmenn. Dette var ikke en representativ undersøkelse, men i hovedsak ble inntrykket fra intervjuene i 2016 bekreftet.⁴⁷ Det ble for eksempel pekt på at det (fremdeles) var krevende å identifisere hvilken styringsinformasjon som var relevant for det enkelte embete. Tilbakemeldingen var at styringsdokumentene var ryddigere enn tidligere, men at det likevel var vanskelig å få oversikt. Ulikheten mellom oppdrag fra de ulike departementene ble (fremdeles) sett på som for stor, og mange oppdrag som for detaljerte. *Med bakgrunn i dette er vårt hovedinntrykk at fylkesmannen ikke opplever at arbeidet med styringsrammeverket er i mål og at det fremdeles er rom for forbedring og forenkling.* Dette gjenspeiler også KMDs egne observasjoner underveis i prosessen.

Utviklingen mot færre, mer overordnede mål og mer harmonisering av styringssignalene overfor fylkesmennene har for mange av styringsetatene vært en prosess som kom i gang før arbeidet med det nye styringsrammeverket ble etablert. For noen opplevdes altså forenklingen som en gradvis utvikling over ganske mange år. Enkelte mente med bakgrunn i dette at innføringen av det nye styringsrammeverket ikke nødvendigvis representerte noen stor endring. Flere forteller at det har vært en vanskelig prosess både å redusere antall mål og å utarbeide styringsparametere og rapporteringskrav. De endelige formuleringene var ofte resultat av forhandlinger, både innad i direktoratene og i departementene, i tillegg til samtaler med fylkesmennene. Prioriteringen mellom områder har vært vanskelig. Det nevnes også i flere sammenhenger eksempler på at det kan dukke opp

⁴⁶ Dette gjaldt vel 5% (av 351 respondenter) av respondentene i embetene som svarte på KMDs evalueringsundersøkelse våren 2017.

⁴⁷ Til sammen innkam det tre svar fra fylkesmannsembetene. Det hadde vært ønskelig med et større antall svar. En tolkning av forholdsvis få innkomne svar kan være at fylkesmannsembetene ikke har prioritert å svare på våre spørsmål, av ulike årsaker. En annen mulig tolkning er at embetene ikke opplevde endringer fra 2016 til 2017 som å være såpass markante at de trengte å utdype dette i en oppfølgingsundersøkelse.

«nye» områder som må prioriteres, typisk fordi det blir politisk oppmerksomhet om bestemte saker, og at det da må være rom for å følge dette opp.

Vårt hovedinntrykk er at resultatet så langt, sett fra departementenes side, opplevdes som positivt:

«Resultatet synes jeg er veldig bra. Det er veldig bra at vi nå har et tildelingsbrev som dekker alle departementsområdene. Og, det skillet man har gjort mellom virksomhets- og økonomiinstruks og tildelingsbrev, sånn at man kan fokusere på årets leveranse i tildelingsbrevet og faste oppgaver i instruks, det tror jeg også er bra» (Informant, departement).

Arbeidet med innføringen av et nytt styringsrammeverk og omlegging av sentrale styringsdokumenter oppfattes gjennomgående å ha vært en arbeidsintensiv og ressurskrevende øvelse. Dette sees samtidig på som naturlig i innledende faser. Enkelte er opptatt av at omleggingen har vært mer utfordrende for noen sektorer enn for andre. På noen områder, for eksempel når det gjelder miljøforvaltning, klimaområdet eller næringsutvikling, kan det være særlig vanskelig å operasjonalisere styringsparametere og tilhørende resultatmål. Mange av våre informanter formidler at det er vanskelig å vurdere om det blir «mindre» styring som følge av det nye systemet. Noen lurte for eksempel på om det nye styringssystemet i stedet representerer mer en rendyrkning og flytting av styringssignaler.

Fra intervju i fylkesmannsembetene får vi inntrykk av at mange mener at rapporteringen har blitt bedre, blant annet ved innføringen av avviksrapportering og gjennom ny elektronisk rapporteringsløsning. Samtidig oppleves rapporteringen (fremdeles) som for omfattende og vanskelig å få oversikt over. Noen opplever at det har vært en negativ utvikling fra 2016 til 2017. Ambisjonen om at det i hovedsak er avvik som skal rapporteres, vurderes ikke som å ha blitt innfridd i den grad det var tiltenkt, og det foregår også nå mye annen rapportering, også utenfor årsrapportene. Det er heller ikke alltid klart hva embetene skal rapportere på eller hva som regnes for et avvik.

Også informantene våre i styringsetatene opplevde at rapportering kunne være vanskelig, blant annet fordi det kan være uenigheter om hva det skal rapporteres på, eller hva som skal regnes som rapportering. Forhandlingssystemet innenfor landbruk (reindrift og jordbruksforhandlinger) ble nevnt som eksempel på et område hvor det er behov for rapportering som bryter med årssyklusen til det nye styringssystemet. Det ble også nevnt at fylkesmannen har oversikt og informasjon på områder som det kan være viktig for sentrale myndigheter å få innspill på, men som det nå ikke skal rapporteres på.

Styringsetatene fremhevet både fordeler og ulemper ved avviksrapportering. Standardisering ble sett på som en fordel, det legger bedre til rette for å kunne se embetenes aktivitet og måloppnåelse mer helhetlig og på tvers av sektorområder. Noen pekte på at avviksrapportering kan være vanskeligere å få til på enkelte områder, eksempelvis utviklingsoppgaver. Det fremkom også en bevissthet om at utviklingen av dekkende og gode resultatindikatorer var vanskelig på flere områder. Mål og resultatstyring er med andre ord vanskelig i praksis. Informantene viste her til at det kunne være utfordrende å finne gode resultatmål og styringsparametere. På noen områder kan det også være nødvendig å opprettholde en viss grad av aktivitetsstyring. Her ligger det en innebygget spenning i systemet:

«Formålet er jo å få til best mulig oppgaveløsning der ute og at embetene iverksetter de tiltakene som er nødvendig ut fra lokale behov og forutsetninger. Samtidig vil det føre til en viss aktivitetsstyring. Det er nødvendig for oss å ha oversikt over hva embetene gjør samtidig som vi skal prøve å være mest mulig generelle. Det er jo et reelt dilemma» (Informant, direktorat).

Hvor akutt denne spenningen er, vil variere mellom sektorene og over tid. Det er en forståelse blant flere at ulike sektorer, men også embeter, vil ha ulike styringsforutsetninger og behov.

Sett fra styringsetatenes side var det altså fremdeles et behov for aktivitetsstyring og detaljstyring i noen tilfeller. Flere er bevisst på at enkelte målsettinger er svært vanskelig å operasjonalisere, og at resultater kan være svært vanskelig å måle, særlig på områder som innebærer en sektorovergripende tematikk (som for eksempel klimaspørsmål). Noen etterlyser også en mer pragmatisk tilnærming til mål- og resultatstyringssystemet. Samtidig trekkes det også fram at for mye fleksibilitet og embetsspesifikke mål og resultat kan gå på bekostning av andre viktige hensyn, som likebehandling og rettssikkerhet. Balansegangen her kan oppfattes som krevende til tider. Likebehandling kan i noen tilfeller også handle om hva som er mulig å få til:

«Et eksempel er kravet om to tilsyn per kommune – her vil det være forskjell på muligheten for å få dette til mellom fylker som har 14 kommuner sammenliknet med fylker som har 44 kommuner. Det er altså ulikt tilsynstrykk. Dette har noe med budsjett-tildelingsmodellen å gjøre også. Antall tilsyn er heller ikke et resultatmål – det er en aktivitet. Effekten av tilsyn er muligens et resultatmål» (informant fra departement).

Denne kommentaren illustrerer også et annet viktig poeng og en sentral utfordring knyttet til mål- og resultatstyring i offentlig sektor generelt: Det er fullt mulig å utvikle målparametere, utfordringen er snarere at man kanskje ikke alltid måler det man burde eller ønsker å måle. Aktivitetsmåling er ofte utbredt mens effektmåling, i betydningen samfunnsmessige effekter, er ofte en gjennomgående utfordring. Lignende synspunkt framkom også i intervjuer med embetene:

«Vi går fremdeles i den samme fella (...) – det er lettere å beskrive og ta inn aktivitetsmål og mål på kvantitet, og ikke fokusere på resultat. Det er mye vanskeligere å få oversikt over de reelle effektene av det vi gjør, og i noen tilfeller måler vi jo ikke det i det hele tatt. Det burde vi prøve å få inn på en mye bedre måte, men det er jo vanskelig å få til. Her kan kanskje årsrapporteringen bli bedre, og vi burde kanskje rapportere mer på resultater og effekter og ikke på aktiviteter» (informant fra embete).

4.6 Våre vurderinger og anbefalinger

Vår vurdering er at de formelle grepene som er gjort i styringsdokumenter og rapportering har lagt til rette for større oppmerksomhet om mål- og resultatstyring. Den stringente oppdelingen mellom VØI og TB har gjort dokumentene mer oversiktlige og strømlinjeformete, og innføring av en felles målstruktur basert på fylkesmannens hovedroller virker forenkende. Samtidig vil det nok være vanskelig (og kanskje til en viss grad urealistisk) å unngå overlapp helt mellom tildelingsbrev og instruks. Dette skyldes ikke minst at fylkesmannens oppgaver er komplekse og at det er mange oppdragsgivere. Koblingen som har blitt gjort mellom tildelingsbrevets kapittel 3 (tidsavgrensede oppdrag) og instruksens kapittel 5 (faste oppgaver) bidrar til at man i større grad kan se embetenes samlede oppgaveportefølje i sammenheng og på tvers av sektorområder. Hvordan disse formelle grepene nedfeller seg i praksis over tid, blir imidlertid avgjørende for om omleggingen av styringsrammeverket i sum bidrar til forbedret mål- og resultatstyring på lang sikt. Dette krever ytterligere erfaring med det nye styringsrammeverket både for styringsetatene og for embetene. Gjennom intervjuer med både styringsetater og embeter, og i disse aktørenes vurdering av ny årsrapportløsning, fremkom det at delingen og sammenhengen mellom styringsdokumenter ikke alltid var klart oppfattet eller tydelig nok. Dette gjaldt til dels mellom instruks og tildelingsbrev, men kanskje enda mer mellom disse dokumentene og årsrapportene. Vår anbefaling er derfor at man fortsatt legger til rette for økt kjennskap til styringsdokumentenes struktur og kobling til årsrapportløsningen for relevante aktører. En måte å gjøre det på er gjennom informasjonskurs om elektronisk årsrapportering, i likhet med det som ble gjennomført januar 2017 (beskrevet på side 45). Her kan man vurdere innretningen på kurset og om man skal åpne for at også representanter fra styringsetatene inviteres til å delta.

Etter vår vurdering evnet KMD gjennom møtevirksomheten høsten 2016 å etablere en rød tråd i arbeidet med styringsdokumentene (se også omtale i kapittel 3). Møtene bidro til å heve oppmerksomheten både mot det tverrsektorielle aspektet og mer sektorspesifikke hensyn. Møteaktiviteten representerte en anledning til systematisk å holde prosessen i gang med påminnelser om utfordringer, informasjon om utviklingsbildet til andre involverte aktører, og en mulighet for presiseringer og diskusjon mellom ulike styringsetater og KMD. Vårt inntrykk er at KMD har hatt et grunnleggende og bevisst fokus på å gi konstruktive tilbakemeldinger og forslag til styringsetatene, og samtidig vært oppmerksom på hva som har blitt gjort bra av involverte aktører. Dette kan være en nyttig fremgangsmåte som i denne sammenhengen ser ut til å ha bidratt til å skape oppslutning om prosessen og vilje til endring. Inntrykket er videre at det ble lagt til rette for en omfattende gjensidig dialog og mulighet for å ta opp detaljerte forhold som trengte avklaring. Vi vurderer dette som både relasjonsbyggende og avklarende. Tilnærmingen fremmet direkte kommunikasjon og informasjonsflyt og virket til fordel for alle involverte parter. Prosessen virket videre tillitsskapende gjennom å bygge en felles forståelse.

Det at møtene i hovedsak involverte departementene fremfor direktoratene, virket til å ansvarliggjøre departementene i styringsprosessen. En slik prosess kan bidra til å understreke at eierskapet for styringen og kontrollansvaret ligger i departementene. Som et prinsipp bør det gjøres vurderinger omkring delegasjon av styringsmyndighet og eierskap til kontrollansvaret, men det bør kanskje i praksis utvises skjønn også her. Slike prosesser kan i noen tilfeller legge et utilbørlig tidspress og kapasitetsføringer på departementer som kanskje allerede har ressursutfordringer.

Sett opp mot ambisjonene i styringsrammeverket ser det ut til at utviklingen har gått i riktig retning på noen områder. Antallet hovedmål og delmål var på omtrent samme nivå i 2016 og 2017, mens antallet resultatmål jevnt over ble redusert. For embetene samlet sett var det en viss reduksjon i antallet oppdrag og i enda større grad i oppgaver. Imidlertid har rapporteringskravene i tildelingsbrevet i perioden økt. Målsettingen om å redusere rapportering ser derfor ikke ut til å ha blitt innfridd fullt ut.

Rapporteringsomfanget oppleves fremdeles å være for stort og omfattende, tilleggsrapportering er også en utfordring. Etter vår vurdering bør man fortsatt ha ambisjoner med en reduksjon i rapporteringsomfang og i størst mulig grad holde tilleggsrapportering til et minimum. Rapporteringstrykket overfor embetene virker fremdeles lite differensierte ut fra embetenes ulike forutsetninger og egenart. Vår anbefaling er å se nærmere på mulighetene for mer tilpassede rapporteringskrav overfor enkeltembeter, samt et videreført fokus på reduksjon i omfang av rapporteringskrav. Vi mener det ligger et potensiale i å se rapporteringskrav i lys av embetsspesifikke forhold i enda større grad enn tilfellet er nå. Dette vil også legge til rette for mer relevant rapportering. Vi anbefaler også at man i utformingen av nye styringsdokumenter og styringskrav har særskilt oppmerksomhet på om styringsetatene får den styringsinformasjon som behøves. Med et lengre tidsspenn enn det denne evalueringen legger opp til vil det være mulig å observere denne utviklingen ytterligere.

Basert på de formelle grep som er gjort i styringsdokumentene i 2016 og 2017, og tilbakemeldingene fra styringsetatene og fylkesmannsembetene, er vår konklusjon at det har skjedd en viss forbedring og forenkling av styringsrammeverket for fylkesmannen. Delingen mellom faste oppgaver i VØI og tidsavgrensede oppdrag i tildelingsbrevet har vært et ledd i dette. Ny målstruktur med hovedmål, delmål, styringsparametere og resultatmål legger et godt grunnlag for en slik forenkling og forbedring, både generelt og på tvers av sektordepartementene. Økt fokus på tverrsektorielle mål som berører flere

fagdepartementer vil kunne bidra til en styrket samordning, samtidig som det oppfordrer styringsetatene til å legge til grunn et mer helhetlig perspektiv i sin styringsrelasjon overfor embetene. Innføring av ny elektronisk årsrapportløsning innebærer også en forenkling, som også ser ut til å gi samordningsgevinster. Imidlertid vil vi fremheve at disse grepene reelle effekt i stor grad vil avhenge av hvordan styringsrammeverket praktiseres og oppleves av involverte aktører i tiden fremover.

Evalueringen av den nye årsrapporteringsløsningen og hvordan den opplevdes ga viktig informasjon. Våre anbefalinger er at man i tiden fremover også ser på mulighetene for å legge til rette for en sammenligning på tvers, ikke bare for talldelen av årsrapporten, men også de kvalitative aspektene. Evalueringene av rapporteringsløsningen bør derfor videreføres slik at man kan danne seg et bilde av hvordan dette fungerer og utvikler seg over tid. Praksisen med skriftlige tilbakemeldinger på foreløpige styringsdokumenter, selv om dette ikke kom som følge av nytt rammeverk, vil kanskje være av enda større nytteverdi i en innkjøringsprosess med endrede styringsdokumenter for fylkesmannen.

Flere av embetene og styringsetatene har gitt uttrykk for at forsøket på å formulere overordnede og generelle mål, og reduksjon i og omlegging av rapportering, noen ganger har gått for langt, og resultert i mangel på styringsinformasjon eller mangelfull konkretisering av hvordan embetene skal løse og rapportere på sine aktiviteter. Etter vår vurdering handler ikke dette bare om å kunne ivareta styringsaspektet overfor embetene på en god måte, men også om i hvilken grad styringsetatene kan videreformidle styringsinformasjon til andre aktører, for eksempel Riksrevisjonen.

Embetene peker også på at det i noen tilfeller er en motsatt problemstilling som gjør seg gjeldende og at det fremdeles er for mye detaljstyring. Til tider veldig detaljerte oppdrag, oppgaver og rapporteringskrav bidrar ikke til å øke embetenes lokale handlingsrom, og kan virke begrensende på styringsetatenes utnyttelse av fylkesmannens lokale kompetanse. Embetene har også vist til utfordringer knyttet til målbarhet, at man fortsatt i stor grad måler aktiviteter fremfor resultater/effekter. Det er i tillegg for enkelte områder uklart hva man skal rapportere på og hva som er et avvik. Vi anbefaler at de områdene dette gjelder får særlig oppmerksomhet i utarbeidelsen av nye styringsdokumenter for embetene, og at man har et større fokus på balansegangen mellom reelle styringsbehov og fylkesmannens lokale handlingsrom.

Mål- og resultatstyring ser ut for å være en krevende øvelse, både for styringsetatene som skal formulere overordnede mål og relevante resultatkrav, og for embetene som skal rapportere basert på egne prestasjoner. Balansegangen mellom aktivitetsmåling og resultatmåling kan være utfordrende, og i noen tilfeller er det behov for detaljstyring. Dette er forhold som må veies mot hverandre i konkrete tilfeller. Vi observerer at man i den samlede styringen av fylkesmannen har klart å dreie styringen mer i retning av mål- og resultatstyring. Vår oppfatning er likevel at det ofte er enklere å måle aktivitet fremfor resultat, og at det rettes for lite fokus på de samfunnsmessige effektene av det fylkesmannen gjør. Problemstillingen er ikke avgrenset til fylkesmannen, men gjelder generelt i offentlig sektor og i diskusjonen rundt mål- og resultatstyring. Slike effekter er viktigere enn å telle antall mål og rapporteringskrav, og bør derfor ha forrang i en styringsrelasjon.

Våre vurderinger når det gjelder de delene det nye styringsrammeverket som er diskutert i dette kapitlet, kan oppsummeres på følgende måte:

- Det har skjedd en betydelig *forenkling og forbedring* av styringsdokumentene sammenlignet med tidligere: hovedmål, delmål, styringsparametere, resultatmål, oppdrag og oppgaver er mer tydeliggjort og spesifisert i styringsdokumentene etter innføringen av det nye styringsrammeverket. Det klare skillet mellom tildelingsbrevet, virksomhets- og

økonomiinstruksen, og hva som skal inngå i disse dokumentene, bidrar også til en rydding mellom dokumentene som virker forenklede og forbedrer styringsdokumentene. Vår egen gjennomgang av styringsdokumentene, samt våre informanters oppfatninger støtter i hovedsak opp om dette.

- Imidlertid viser vår gjennomgang av styringskrav i styringsdokumentene at rapporteringstrykket fremdeles er stort, for lite differensiert i forhold til enkeltembeter og har i noen tilfeller også økt (særlig rapporteringskrav i tildelingsbrevet). Våre informanter viser også til tilfeller av «dobbeltrapportering». Dette bidrar til å moderere forestillingen om hvor forbedrede og forenklede styringsdokumentene er blitt.
- Ifølge våre informanter ser det ut til at forenklingen i form av mer overordnede og generelle mål i noen tilfeller har gått for langt, og på bekostning av nødvendig styringsinformasjon til styringsetatene. Dette kan sees på som en utilsiktet virkning av omleggingen. Etter vår vurdering kan dette være et overgangsfenomen som vil miste noe av sin relevans ettersom aktørene får mer erfaring og kjennskap til det nye styringsrammeverket. Dette innebærer likevel ikke at man bør vente til så skjer. Vi anbefaler at man systematisk kanaliserer oppmerksomhet mot behovet for styringsinformasjon som et selvstendig punkt i utarbeidelsen av de årlige styringskravene til embetene. På sikt bør styringsetatene selv ta et ansvar for dette, for eksempel ved at det integreres i en sjekk-punktliste for styringsetatene som kan utarbeides av KMD. I en overgangsfase, som implementeringen av det nye styringsrammeverket på nåværende tidspunkt fremdeles befinner seg i, bør dette også være et eget fokusområde i de foreslåtte videreførte bilaterale møtene mellom KMD og det enkelte fagdepartement i utarbeidelsen av styringsdokumenter.
- *Samordningsfokus*et i styringsdokumentene er langt tydeligere til stede nå, gjennom bruk av tverrsektorielle mål, oppdrag og oppgaver. Både tildelingsbrevet og virksomhets- og økonomiinstruksen er strukturert ut fra tverrgående problemstillinger. Dette er en klar forbedring sammenlignet med tidligere. Etter vår vurdering kan den nye strukturen på embetenes årsrapporter, og da talldelen av dem, legge til rette for bedre samordning av informasjon fra embetene på tvers av sektorområdene, selv om dette ennå er vanskelig å vurdere effekten av. Organisering av prosessen rundt utarbeidelse av nye styringsdokumenter viste hvordan det nye rammeverket ble tatt i bruk i praksis, og har også ført til en bedre samordnet styringsdialog, både mellom styringsetatene og overfor fylkesmannsembetene. Våre vurderinger er basert både på gjennomgang av styringsdokumentene, men også etter å ha deltatt som møteobservatør på flere møter høsten 2016 i forbindelse med utarbeidelse av styringsdokumenter for 2017. Våre informanter pekte også på at omleggingen av styringsdokumentene har bidratt til å øke bevisstheten mot tverrsektorielle aspekter.
- Embetene opplever foreløpig ikke at *fylkesmannens handlingsrom* er nevneverdig bedre ivarettatt gjennom omleggingen av styringsdokumentene. Vi vil likevel vise til at formulering av mer overordnede mål kombinert med reduksjon i antall styringskrav og særlig resultatmål generelt sett vil kunne legge til rette for økt lokalt handlingsrom. Vi observerer gjennom vår gjennomgang av styringsdokumentene for 2016 og 2017 at antallet styringskrav og resultatmål for embetene samlet sett viser noe nedgang, men samtidig at rapporteringskrav i tildelingsbrevet har økt. Vår gjennomgang av sektorspesifikke rapporteringskrav i tildelingsbrevene viste at dette er noe som stort sett går igjen på tvers av

sektordepartementene. Basert på at antallet rapporteringskrav i tildelingsbrevet har økt, ser vi derfor ikke at målsettingen om større handlingsrom for fylkesmannen som innfridd som følge av omleggingen av styringsdokumentene. Om den grunnleggende utfordringen er at handlingsrommet ikke er blitt større, eller at fylkesmannen ikke evner å ta i bruk eksisterende handlingsrom, er det ikke grunnlag for å si noe konkret om i denne evalueringen. Dette er et spørsmål som eventuelt kan forfølges i videre utredning eller forskning.

- Omleggingen av styringsdokumentene har generelt ført til *færre mål på strategisk viktige områder*. Bruk av hovedmål, delmål og felles målstruktur i tildelingsbrevet bidrar til dette. Økt bruk av tverrsektorielle mål virker også særlig til reduksjon i antall mål i styringsdokumentene ved at flere styringsetater samordner seg. Vår gjennomgang av styringsdokumentene viser at antallet *hovedmål* lå fast fra 2016 til 2017. Vi observerte likevel økning i antall *delmål* i perioden, selv om dette må sies å være beskjedent.
- Det er uklart om målsettingen om mer *relevant rapportering* er innfridd gjennom endringen av styringsdokumentene. Omleggingen av styringsdokumentene og ny årsrapportløsning legger et grunnlag for mer relevant rapportering, men det ser ikke ut for at man har kommet helt i mål her ennå. Både embeter og styringsetater viser til at det fremdeles foregår mye aktivitetsmåling, som ikke nødvendigvis sier noe om måloppnåelse, fremfor resultat- og effektmåling. Vår egen gjennomgang av styringsdokumentene som viste til liten grad av differensiering i rapporteringskrav som stilles til embetene fra styringsetatene, bidrar også til å så tvil om målsettingen med relevant rapportering er innfridd.

5. Møtestrukturen i det nye styringssystemet

5.1 Utfordringsbilde og ambisjoner

Organisering og avvikling av styringsmøter er ett av de elementene som er blitt markant endret gjennom innføringen av et nytt styringsrammeverk. Difi hadde allerede i sin kartlegging av erfaringene med styringen av fylkesmannen fra 2012 tegnet et bilde av en møtestruktur som ikke fungerte optimalt i styringssammenheng, og som hadde behov for vitalisering. Rapporten festet seg spesielt ved den store ulikheten styringsetatene imellom når det gjaldt form, ressursbruk og kvalitet på de sektorvise styringsmøtene. Også fylkesmannsmøtenes formålstjenlighet som kanal for styring ble trukket i tvil. Blant annet ble den ofte mangelfulle tilstedeværelsen fra styringsetatene, og da særlig fra toppledelsen, drøftet som et sentralt problem (Difi 2012: 19–25).

I sitt forslag til nytt styringssystem fra 2015, pekte også KMD på vesentlige svakheter med den etablerte møtestrukturen. I styringen var det et stort antall møter fordelt på mange sektorer, med ulikt innhold og frekvens. Bare i det inneværende året var det avviklet eller planlagt i overkant av 90 møter som ble betegnet som styringsmøter. Dette bidro etter KMDs mening til uklarhet knyttet til når og hvordan styringssignaler ble gitt og hva som faktisk var formålet med den enkelte møtearena. Det hadde over tid oppstått avvik fra regelverk og vanlig praksis for etatsstyring, for eksempel i form av styringsmøter der embetsledelsen ikke deltok, og manglende dokumentasjon av styringssignal. I sum ble derfor møtene ressurskrevende både for styringsetatene og for embetene. Departementet understreket at det som administrativt ansvarlig departement selv hadde vært for tilbakeholdent i utøvelse av sin samordningsrolle. KMD hadde hovedsakelig sett det som sin funksjon å tilrettelegge og koordinere. Styringsetatene hadde hatt et (for) stort handlingsrom for sektorvis tilpasning av styringsdialogen, noe som over tid hadde skapt en «*styringsmessig utfordring*». (KMD 2015:11, 13, 22).

I forslaget til nytt styringssystem ble endringene i møtestrukturen ikke markedsført som noen omveltning, men som «*i hovedsak en justering av dagens styring*» (KMD 2015:23). Det er imidlertid ingen tvil om at omleggingen innebar en betydelig endring på flere punkter. Samtlige av departementets hovedprinsipper skinner etter vår mening tydelig igjennom i møtestrukturen som ble skissert i 2015.

Om vi skal gjøre et forsøk på å fange essensen i omleggingen av møtestrukturen, er det tre ambisjoner eller grupper av motiver som utmerker seg: For det første er ambisjonen om styrket *samordning* åpenbar. Omleggingens mål om mer samordnet viser gjennom vektlegging av rollebaserte mål og delmål, og av måloppnåelse på tvers av styringsetater og på tvers av fylker. Samordningen handler ikke bare om den tverrsektorielle styringen; man etterstreber også en mer ensartet praksis når det gjelder den sektorbaserte styringen – blant annet i frekvens, form, ressursbruk og kvalitet på sektorvise styringsmøter. Samordningsambisjonen er også tydelig til stede gjennom den tette koblingen mellom styringsmøtene og styringsdokumentene; i ønsket om å bygge de ulike styringsvirkemidlene sammen i ett integrert styringssystem.

For det andre er ønsket om økt *kvalitet* i styringen tydelig til stede. Dette motivet har flere dimensjoner, og den mest iøynefallende er grepene som blir tatt for å tydeliggjøre hva som faktisk er styring – ved å skape et skille mellom «styring» og «fag», og la dette skillet ligge til grunn for de ulike møtekategorier (se nedenfor). Dette styrker også forutsetningene for dokumentasjon og etterprøvnbarhet, altså for den demokratiske kontrollen knyttet til styringsrelasjonen mellom sentral lederskap og de utøvende ledd.

Ønsket om en kvalitativ styrking av styringen syner ellers igjen ved å legge vekt på erfaringsutveksling: Selve begrepet styringsdialog anskueliggjør da også at styring ikke bare handler om en effektiv måte å avlevere «kommandoer» på, men om å legge til rette for læring gjennom meningsutvekslinger på tvers i styringssystemet om forutsetningene for styring og om utvikling av styring. For å styrke kvaliteten blir det også lagt vekt på forpliktende involvering av samtlige styringsetater, gjennom etablering av arenaer der alle aktører i styringssystemet er til stede.

For det tredje synes *resultatorientering* å være et nøkkelord for å gripe omleggingen av møtestrukturen. Det er et underliggende premiss at styringen skal endres slik at man gjennom målformuleringer, styringskrav og rapporteringskrav løfter frem effektene eller konsekvensene av fylkesmannsembetets virksomhet, fremfor aktivitetene: Hva man oppnår skal være viktigere enn hva man gjør, for å si det enkelt.

Ambisjonen om å sondre tydeligere mellom «styring» og «fag» ble gjort gjennom det nye styringsrammeverket ved å etablere et mer fundamentalt skille mellom styringsmøter og fagmøter, og å definere sistnevnte arena klart ut av styringsdialogen. Styringsmøtene ble igjen delt i to kategorier; de felles etatsstyringsmøtene og de sektorvise styringsmøtene.

Det felles etatsstyringsmøtet fremstår som den største nyskapningen i møtestrukturen. Dette var et «toppmøte» mellom oppdragsgiverne på sentralt hold og embetsledelsen ute i de enkelte fylkene; og inkluderte ledelsen i berørte avdelinger i DFU-departementene og eventuelt berørte direktorater eller tilsyn, samt samtlige av landets fylkesmenn og assisterende fylkesmenn. Det ble fra KMDs side lagt opp til avviking av ett slikt møte årlig, lagt til årsskiftet april/mai, men med mulighet for å avvike flere årlige møter «på sikt». Det felles etatsstyringsmøtet skulle ledes fra KMD, men departementet ville involvere bredt i forberedelse og oppfølging av møtet, for å sikre godt samarbeid, klar rolleforståelse og god struktur. Møtet var tenkt som et forum for formidling og utdypning av styringssignalene gitt i styringsdokumentene, og skulle gi mulighet for å følge opp resultatene og oppgaveløsningen. Kravene til dokumentasjon ble tydelig understreket: Styringsdialogen skulle dokumenteres, og kopi av referat oversendes Riksrevisjonen.

Det felles etatsstyringsmøtet ble planlagt strukturert rundt kravene stilt i tildelingsbrevet og årsrapportene, og var på denne måten ment å bidra til å innfri ambisjonen om å bruke disse rapportene mer aktivt i styringen av embetene. Tilbakemeldingen til embetene skulle ta utgangspunkt i rollebaserte mål og delmål, noe som i praksis innebar at man ville fokusere på måloppnåelse på tvers av eller samlet for flere av sektorene der samordnet innsats var relevant. Fokus ble dessuten rettet mot den samlede måloppnåelsen for embetene, og dermed også på forskjeller embetene imellom. Møtene var ment å gi styringsetatene mulighet til å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsningen, å fungere som gode arenaer for erfaringsutveksling og samarbeid embetene imellom, og sikre at man skulle kunne høste av og raskt nyttiggjøre seg læringseffektene fra det foregående år (KMD 2015: 19–20). I intervjuer prosjektet har gjennomført, har informanter (bl.a. fra KMD) også poengtert at disse møtene skulle bidra til en mer samordnet styringsdialog og oppmerksomhet både om sektorspesifikke og tverrsektorielle problemstillinger. Ved å samle alle de relevante aktørene på ett møte, var tanken å sørge for både vertikal og horisontal samordning, samt bevisstgjøring om styringskrav.

De *sektorvise styringsmøter* representerte et mindre brudd med det gamle, da slike møter allerede hadde eksistert siden 1990-tallet, men det nye rammeverket innebar generelt et fremstøt på å skape mer ensartet praksis og tydeligere forutsetninger for styringen. Disse møtene var ment å ivareta behovet de enkelte fagdepartementene hadde for styring av embetene, med utgangspunkt i relevante

delmål for hver enkelt sektor og eventuell oppfølging av rapporterte avvik på faste oppgaver. Embetsledelsen skulle alltid være representert på disse møtene, som forøvrig skulle være varslet i tildelingsbrev og fremgå av felles møtekalender, og som skulle dokumenteres gjennom referat til Riksrevisjonen. Standardiseringen hadde sine grenser: Møtene måtte, ifølge KMD, tilpasses hver enkelt virksomhets egenart, samt risiko og vesentlighet. Hvert enkelt fagdepartement avgjorde møtehyppighet, om møtene skulle avholdes med hvert enkelt embete eller felles for flere/alle embeter, og om de skulle avvikles i samarbeid med andre departementer (KMD 2015: 21).

Ved å innskjerpe rammene rundt styringsmøtene, var det naturlig at KMD også måtte ta stilling til hvordan man skulle organisere overlegninger mellom oppdragsgiver og oppgaveløser som *ikke* innebar «styring». Begrepet «fagmøte» ble fra nå av tatt i bruk om møter som ivaretok den faglige dialogen mellom sentrale faginstanser og fylkesmannsembetene, og skulle dekke behovet for «*faglige avklaringer, og omfatte tolkning av regelverk, opplæring, saksbehandlingsrutiner, fagkonferanser og lignende*». Møtene skulle ikke brukes til å gi nye styringssignaler eller diskutere ressurser, og det ble ikke stilt krav til deltagelse fra embetsledelsen, og ikke til dokumentasjon, heller ikke i form av referat til Riksrevisjonen. Formidling av styringssignaler gjennom fagmøter (slik KMD erfarte ble praktisert) innebar en ekstra møtebelastning ut over det som fremkom av møtekalenderen i tildelingsbrevet. Det gjorde «*styringssignalene utydelige og vanskeliggjør mulighet for god ressursforvaltning og korrekt rapportering*», understreket KMD. Fylkesmannsmøtene, som til nå hadde vært avviklet fire ganger årlig, hadde tidligere vært definert som en del av styringsdialogen, men ble nå avviklet i sitt tradisjonelle format. Det kunne være aktuelt å videreføre ett eller flere av fylkesmannsmøtene som fagmøter, men hyppighet og omfang skulle da vurderes fra år til år (KMD 2015:21–22).

5.2 Den nye møtestrukturen i praksis

I følgende delkapittel vil vi gjøre rede for observasjoner samt data fra surveyer og intervjuer som gir et innblikk i hvordan den nye møtestrukturen fungerte i praksis. Prosjektet legger desidert mest vekt på de arenaene der bruddet med det gamle var tydeligst, nemlig gjennom reformene i de felles arenaene for embetsledelsene og styringsetatene.

Når det gjelder den viktigste nyvinningen, *de felles etatsstyringsmøtene*, var prosjektgruppen til stede som observatører på de to første møtene som ble avviklet, i Oslo henholdsvis 26.–27. april 2016 og 27.–28. april 2017. Fra begge disse møtene foreligger det detaljerte referater (utarbeidet bl.a. med sikte på dokumentasjon overfor Riksrevisjonen) samt PP-presentasjoner fra innledninger og forberedte kommentarer. I etterkant av møtene ble det forøvrig foretatt evalueringssurveyer i regi av KMD, som prosjektgruppen også har nyttiggjort seg. Dette materialet ble i etterkant av møtene også gjort tilgjengelig på FM-nett.

Prinsipielt sett var en av de viktigste forskjellene mellom de to etatsstyringsmøtene at ikke alle komponenter av det nye systemet var på plass ved 2016-møtet. Møtet i 2017 var det første der bl.a. de nye elektroniske løsningene for årsrapportering var realisert. Flere av de mest påfallende forskjellene var forøvrig av mer praktisk karakter. Selve møtelokalet var i 2016 preget av vanskelig akustikk og dårlige arbeidsforhold for flere av deltagerne, noe som også ble påtalt i den påfølgende surveyen. Begge forhold var vesentlig forbedret til 2017. Også når det gjaldt regien, i betydningen tidsstyringen, skilte de to møtene seg fra hverandre. Tempoet var høyt og regien stram i 2016; noe som ble påtalt som et problematisk trekk i den påfølgende surveyen. Programmet var da også adskillige hakk mer romslig i 2017.

Begge møtene var strukturert, som bebudet i forslaget til nytt styringsrammeverk, som en diskusjon basert på styringsetatenes krav og fylkesmennenes rapportering. De enkelte programpostene var organisert på en slik måte at styringsetatene hadde «utspillet» (gjennom sin allmenne tilbakemelding basert på måloppnåelse knyttet til rollebaserte mål og delmål), mens en utvalgt representant for fylkesmannssiden «responderte», før det ble åpnet for diskusjon mellom partene med en representant for den aktuelle styringsetaten som ordstyrer. Programmet på begge samlinger bar tydelig merke av at det var lagt ned en betydelig innsats for finne temaer som var sektorovergripende av natur, og som på den ene siden løftet frem fylkesmannen rolleutøvelse, og på den andre siden involverte eller burde være relevant for flere styringsetater. Ved innledningen til møtet i 2017 ble det da også poengtert fra KMDs side at arbeidet med å forberede møtet hadde stil krav til samarbeid styringsetatene imellom, og at arbeidet med å identifisere gode, tverrsektorielle temaer i seg selv gav en viss samordningsgevinst.

Det nye styringsrammeverket innebærer, som tidligere skissert, at hvert enkelt embete vil ha fått en skriftlig tilbakemelding på årsrapporten i forkant av det felles etatsstyringsmøtet, slik at den muntlige tilbakemeldingen under selve møtet kan være mer allmenn i formen, myntet på embetene under ett. Observatørene festet seg ved at styringsetatene i sin tilbakemelding på årsrapportene jevnt over synes å ha lagt seg på en felles linje mht. formidling av positiv og negativ respons: Positiv kritikk knyttet til graden av måloppnåelse i det foregående året kunne være generell, myntet på samtlige embeter, men ofte også spesifikk, på en slik måte at enkeltembeter som hadde utmerket seg positivt ble løftet frem med navns nevning. Denne formen for positiv oppmerksomhet ga seg dessuten noe mer subtile uttrykk: Når enkeltembeter var invitert til å være med på å innlede til diskusjon, fungerte dette som regel også som et klapp på skulderen for innsats litt ut over det vanlige. Negativ kritikk ble derimot servert på en slik måte at enkeltembeter ikke ble «hengt ut»; karakteristisk nok ble det bare gjort eksplisitt hvem som var adressatene for denne formen for målrettet kritikk når fylkesmenn som mente seg urettmessig kritisert gjennom den skriftlige tilbakemeldingen på årsrapporten tok til motmæle i løpet av diskusjonen.

Den grunnleggende forutsetningen for etatsstyringsmøtet – at dette er arena for møte mellom på den ene siden «aktører som bestiller» og på den andre siden «aktører som utfører» - var hele tiden til stede i diskusjonen. Like fullt oppfattet vi som observatører at samtalen i realiteten var preget av symmetri eller likeverdighet mellom partene, og på mange måter kan man si at møteformen la opp til at det ble gitt like tydelige signaler oppover som nedover. Fylkesmennene gav tydelig uttrykk for hva de fant kritikkverdig i statlig styring, men var samtidig rause og konkrete i sin ros av hva de opplevde fungerte godt (eller iallfall bedre enn tidligere) på sentralt hold. Graden av konfrontasjon må kunne karakteriseres som relativt lav under begge møtene, selv om det forekom enkelte uttrykk for frustrasjon fra fylkesmannshold; gjerne fra embeter som mente seg utsatt for urettmessig kritikk, eller som ytret seg om uheldige forhold av allmenn karakter knyttet til den statlige styringen.

Drøftingen under etatsstyringsmøtet gikk naturligvis i hovedsak på den saklige substansen under hver enkelt programpost, men inneholdt også metarefleksjoner knyttet til styringssystemet i seg selv. Flere embeter kritiserte i 2017 styringsetatene for å stille detaljerte og nærgående rapporteringskrav, der man ved konsekvent etterlevelse av VØI kun skulle rapportere avvik. I dette tilfellet kom møteleder KMD sine kollegaer på sentralt hold til unnsetning og manet fylkesmennene til tålmodighet. Flere av postene samme år hadde ellers det til felles at det ble artikulert et ønske om å løfte frem *effektene* av fylkesmannens arbeid i sterkere grad; det burde med andre ord handle mindre om hva som var gjort eller utført og mer av konsekvensene av arbeidet. Møtet avdekket også kritikk fra fylkesmannshold mot et fenomen som ble omtalt som «verbal øremerking», altså forsøk fra sentralt hold på detaljstyring av

ressursbruk selv etter at ressursene var innebygget i de økonomiske rammer – og en annen kritikk fra samme hold, rettet mot en påstått mangelfull evne hos styringsetatene til å prioritere, i betydningen å spesifisere hva som skulle prioriteres ned når noe annet skulle prioriteres opp.

Under det første etatsstyringsmøtet registrerte observatørene uttrykk for tilfredshet fra flere av representantene fra fylkesmannsembetene over at så mange «toppfolk» var til stede fra styringsetatene; mennesker som var i posisjon til å kunne uttale seg forpliktende på vegne av sine respektive enheter – noe som de ikke nødvendigvis var vant med fra de tradisjonelle fylkesmannsmøtene. Men både i 2016 og i 2017 ble det tynnet ut i rekkene blant deltagerne fra styringsetatene underveis i møtene. Det synes åpenbart at flere av de påmeldte deltakerne på styringssiden hadde blinket seg ut enkeltstående programposter de ønsket å delta på, og bevisst avstod fra de andre. Under møtet i 2017, der tempoet som tidligere nevnt var skrudd ned sammenlignet med året i forveien, ble programposter fremskjøvet for å unngå for lange pauser. Minst én deltaker som hadde blinket seg ut én spesifikk programpost og dukket opp «i tide» ut fra programmet, måtte konstatere at posten allerede var ferdigdiskutert da vedkommende møtte frem. På siste post på dag to av programmet på fredagen, var det 13 personer igjen fra styringsetatene, mot 42 forhåndsinnmeldte.

I etterkant av etatsstyringsmøtene både i 2016 og i 2017 ble det sendt ut evalueringssurveyen til møtedeltagerne i regi av KMD, og vi skal kort kommentere noen trekk ved tilbakemeldingene.⁴⁸ Etter møtet i 2016 kunne et klart flertall av deltakerne melde om positive erfaringer:⁴⁹ Hele 81 % av samtlige opplevde etatsstyringsmøtet som nyttig, og 75 % oppfattet sammensetningen av programmet som hensiktsmessig. Svarfordelingen viste forøvrig at graden av tilfredshet gjennomgående var høyere på fylkesmannssiden enn blant styringsetatene. På fylkesmannssiden svarte hele 90 % at de opplevde de skriftlige tilbakemeldingene på årsrapportene som ble gitt forut for møtet som nyttige, og 83 % oppfattet at diskusjonene gjenspeilte styringsutfordringer som var relevante for embetet. Fylkesmennenes tilfredshet med møtet i 2016 ble bekreftet gjennom intervjuer som ble foretatt fra evalueringsprosjektets side i etterkant av møtet (Rykkja, Rubecksen og Flo 2016). Intervjuer prosjektet foretok med informanter i de sentrale styringsetatene, viste forøvrig at *forventningene* til det første etatsstyringsmøtet i 2016 allment hadde vært heller lave. Det hadde vært stor spenning og skepsis, men de fleste ble positivt overrasket. Blant representantene for sentrale styringsetater ble det like fullt gjennom surveyen gitt uttrykk for at enkelte programposter var mindre relevante, og i de skriftlige tilbakemeldingene ble det bl.a. hevdet at enkelte poster bar mer preg av å være et «sektoroppdrag» enn et tema med relevans på tvers av fagområder. Enkelte som ytret seg på sentralt hold stilte seg dessuten kritisk til at mange sektormyndigheter skulle være til stede på hele møtet.

Tilbakemeldingene etter møtet i 2017 var også i hovedsak positive, men resultatene fra surveyen avdekket enda større forskjeller i tilfredshet mellom de jevnt over fornøyde representantene for fylkesmannsembetene og de noe mindre fornøyde representantene for styringsetatene.⁵⁰ Dette kan ha sammenheng med at man i 2017 målte graden av tilfredshet ut fra «tydelighet i styringssignal under de enkelte programposter», ikke «relevans i styringssammenheng», som i 2016. På sentralt hold, der «vet

⁴⁸ En mer detaljert beskrivelse av 2016-surveyen finnes i Rykkja, Rubecksen og Flo 2016. De to surveyene inneholdt forøvrig ulike spørsmål, og ga ikke systematisk sammenliknbare svar.

⁴⁹ Alle henvisninger til prosentandeler nedenfor tar utgangspunkt i andelen respondenter svarte 5 eller 6 innenfor en skala fra 1 til 6 (der 6 markerte størst nytte, størst relevans osv.).

⁵⁰ Dette kan ha sammenheng med at man i 2017 målte graden av tilfredshet mht. «tydelighet i styringssignal under de enkelte programposter», ikke «relevans i styringssammenheng», som i 2016.

ikke»-andelen var relativt stor på flere av disse spørsmålene, er det rimelig å konkludere med at det er vanskeligere å vurdere *tydeligheten* enn *relevansen* av programposten som beveger seg i ytterkant av ens eget ansvarsområde og interessefelt. Dette ser vi også av vurderingen av programmet; som i 2016 var det kritikk blant representantene for styringsetatene mot enkelte poster som ble oppfattet som for detaljorienterte. Flere på «fylkesmannssiden» så det som beklagelig at styringsetatene ikke gjennomgående var til stede. I intervjuene med et utvalg representanter for fylkesmannsembetet ble dette poenget ytterligere understreket – mens det på styringssiden var flere som poengterte at det var krevende (eller burde være unødvendig) for statlige ledere å bruke to hele dager til et slikt møte. I kommentarfeltet i surveyen fra 2017, ble dette poenget ytret i klartekst av én av respondent i styringsetatene:

«Det kan ikke forventes at alle deltar på hele programmet.»

Dette er imidlertid ikke noen entydig holdning på styringssiden. Som én av informantene fra et fagdepartement understreket i intervju med oss med henvisning det første etatsstyringsmøtet i 2016; det var viktig at styringsetatene var til stede på hele møtet.

«For det har noe [å gjøre] med å se helheten. Hvis en bare er og hører på sitt, da tar en jo ikke ansvar for helheten, og en får ikke den forståelsen for den settingen som fylkesmannen skal operere i, og en kan [ved å være til stede på hele møtet] også se koblinger som en ikke har sett tidligere.»

Som nevnt innledningsvis i kapitlet, innebar innføringen av det nye styringsrammeverket slutten for fylkesmannsmøtene etter tradisjonelt mønster. Arenaen ble definert ut fra den formelle styringsdialogen, og eventuell videreføring måtte skje i form av fagmøter. Et interessant spørsmål i vår sammenheng, er da hvorvidt disse fagmøtene, som forutsatt, ble holdt fri for nye styringssignaler og ressursdiskusjon, og ble forbeholdt faglige avklaringer av typen tolkning av regelverk, opplæring, saksbehandlingsrutiner, fagkonferanser og lignende.

Observatørene var til stede under *ett fagmøte, avviklet i Tønsberg 15.–17. juni 2016*. Dette var planlagt og berammet før det nye styringsrammeverket var vedtatt, i tradisjonen etter de tradisjonelle, såkalte store fylkesmannsmøtene – og møtet syntes da også i hovedsak å bli gjennomført etter gammelt mønster. Programmet var bygget opp rundt innledning og diskusjon knyttet til et utvalg enkelttemaer med relevans for samtlige embeter, uten den samme eksplisitte forankringen i det formelle styringssystemet og den uten kollektiv deltakelse fra styringsetatene. Sett fra observatørenes side, speilet dette fagmøtet like fullt ikke en helt klar ambisjon om «å holde styringen utenfor». Tvert imot; kommunereformen var på dette tidspunktet på vei over fra den fasen der kommunene skulle gjøre sine vedtak, til den fasen der fylkesmennene skulle skrive sine tilrådninger. Blant fylkesmennene var det spenning knyttet til hvilke avklaringer de ville få (og ikke få) fra departementets politiske ledelse, i form av klargjorte premisser for arbeidet med tilrådningene. Noen klarere signaler mht. hvilket spillerom de skulle ha til å komme med anbefalinger i strid med kommunens egne preferanser, kom ikke. Derimot ble det artikulert klare nye forventninger knyttet til håndtering av kommunenes tidsfrister (som ble lempet noe på), og embetene ble spesifikt bedt om å skissere hvilken kommunestruktur de så potensial for på noe lengre sikt, etter kommunereformen. Sett fra observatørenes side, kunne avklaringene som kom fra politisk lederskap om kommunereformen med større rett rubriseres som «nye styringssignaler» enn som «faglige avklaringer» eller utdypning av tidligere styringssignaler.

Prosjektgruppen har ikke vært til stede på senere fagmøter, men konstaterer at det har vært avviklet flere fellesmøter i regi av Fylkesmennenes arbeidsutvalg, om enn under noe vekslende merkelapper.⁵¹ I programmet for et slikt møte avviklet i Oslo den 11. og 12. oktober 2017, fantes poster som bar tittelen «Nye resultatmål», med innledning ved direktøren for en av de sentrale styringsetatene, og påfølgende spørsmål og kommentarer, og en annen post med tittelen «Statsbudsjettet 2018», med innledning ved en statssekretær i KMD og påfølgende kommentarer. Uten at vi kan vite noe sikkert, er det grunn til å tro at «fagmøtets grenser», slik de er definert i det nye styringsrammeverket, kan ha blitt utfordret under disse postene.

Fylkesmannsmøtene har tradisjonelt vært en arena der fylkesmennene har kunnet treffe og diskutere representanter for politisk lederskap, ansikt til ansikt, for eksempel i forbindelse med store nasjonale reformer. Denne formen for møter har ikke noen plass innenfor det felles etatsstyringsmøtet. Karakteristisk nok hadde kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen behov for å konferere med fylkesmannskollegiet samlet våren 2016 (i forbindelse med tiltak mot mobbing i skolen). Dette ble håndtert som en ekstrapost i forbindelse med det felles etatsstyringsmøtet i Oslo, men utenfor programmet. Vi ser ovenfor at fylkesmannskollegiet også har møtt representanter for politisk lederskap i forbindelse med fylkesmannsmøter/fagmøter senere. Under et bilateralt møte mellom KMD og JD/DSB høsten 2016 ble det artikulert et ønske om å få til fagmøter der også politisk ledelse var involvert. Under et DFU-møte samme høst ble det også fra fylkesmannshold understreket at det var behov for møtearenaer med politisk ledelse – muligens som et tredje element i møtestrukturen, altså i tillegg til etatsstyringsmøter og fagmøter. Behovet for arenaer for overlegninger med politisk ledelse er også fremholdt fra fylkesmannshold i intervjuer vi har gjennomført.

Observatørene har ikke vært til stede på noen av de *sektorvise styringsmøtene*,⁵² men erfaringer fra disse møtene har vært tema under intervjuer prosjektet har foretatt med representanter for styringsetatene, i hovedsak i første halvdel av 2017. Intervjuene vitner allment om en sterk bevissthet om at den formelle styringen bare skal foregå i styringslinjen, og at det ikke skal gis styringssignal i den faglige linjen. Men flere informantene understreker samtidig at grensen mellom styring og ikke-styring i praksis kan være uklar. Uten at dette sies i klartekst, indikeres det i noen intervjuer at direkte kontakt mellom departement og fylkesmenn defineres som fagmøter uavhengig av om det som foregår reelt sett innebærer styring, i de tilfeller der den formelle styringsdialogen formelt sett skjer med et direktorat eller tilsyn som den sentrale part. Også i spennet mellom den formelle styringskanalen og den faglige kontakten på saksbehandlernivå mellom representanter for styringsetater og embetene, kan det oppstå gråsoner. «Altså, hvor slutter det å være styring og hvor begynner det å være bare faglig dialog?», som en av våre informanter i departementene retorisk spør.

Usikkerhet knyttet til håndheving av skillet mellom styrings- og fagmøter har for øvrig vært tema på møter prosjektet har vært til stede på i forbindelse med implementeringen av det nye styringssystemet. Under det bilaterale møtet mellom KMD og JD/DSB høsten 2016, ble det vist til at det i flere tilfeller

⁵¹ Møte i regi av Fylkesmennenes arbeidsutvalg den 11.–12.10.2017 var i korrespondanse på forhånd omtalt som et «fylkesmannsmøte», men i det ferdige programmet ble møtet avviklet under tittelen «Møte for fylkesmenn og assisterende fylkesmenn».

⁵² Dette har først og fremst praktiske og forskningsøkonomiske årsaker. En kartlegging som ville gi et bilde om omleggingen av styringssystemet som speilet bredden både mht. embeter og styringsetater, ville kreve tid og ressurser ut over prosjektets rammer.

kunne være vanskelig å unngå å gi styringssignaler i møter som i utgangspunktet skulle dreie seg om fag.

Det har opplagt foregått en betydelig sanering og opprydding i styringsmøtestrukturen. Som nevnt innledningsvis i kapitlet, var det så sent som i 2015 hele 90 møter som ble omtalt som styringsmøter. I møtekalenderen for 2017⁵³ var det tallet redusert til 27. Av disse var det ett felles sektorvis styringsmøte, og 25 sektorvise styringsmøter med enkeltstående fylkesmannsembeter (varierende fra null til tre møter for hvert enkelt embete). De sektorvise styringsmøtene følger ulike sykluser, men det kan ifølge våre intervjuer gjerne være snakk om et intervall på cirka tre år mellom hvert møte mellom enkeltstående styringsetater og enkeltstående embeter,⁵⁴ noe som ifølge informantene innebærer at det ofte er overordnede eller mer langsiktige spørsmål som tas opp. Intervjuene og annet materialet prosjektet har hatt til rådighet, gir i seg selv svakt grunnlag for å påvise det har foregått noen utjevning av de store ulikheter styringsetatene imellom når det gjelder form, ressursbruk og kvalitet på de sektorvise styringsmøtene, men den kraftige reduksjonen i selve antallet, samt de tydeligere kravene (bl.a. til dokumentasjon) gir grunnlag for å tro at en slik utvikling har funnet sted, om enn forskjellene neppe er eliminert. Flere informanter understreker at variasjon styringsetater imellom bl.a. når det gjelder detaljeringsgrad i styringen, kan forklares med at substansen i oppdraget varierer, og følgelig ikke nødvendigvis er uttrykk for ulike styringskulturer. Også naturgitte forskjeller mellom embetene og påfølgende behov for differensiert styring innebærer begrensninger for hvor «strømlinjeformet» styringssystemet kan bli.

5.3 Våre vurderinger

Våre vurderinger bygger på et begrenset antall observasjoner, samt aktørenes egen oppfatning uttrykt gjennom surveyer og intervjuer. Skal man kunne si noe kvalifisert om hvordan de sektorvise styringsmøtene fungerer i praksis, trengs et mer omfattende undersøkelsesopplegg over tid. Ytterligere tid til at systemet skal sette seg og til erfaringsinnhenting er også nødvendig for å si noe substansielt om faktiske *effekter* av omleggingen av styringsmøtene (se også metodiske refleksjoner i kapittel 1).

Når dette er sagt, er det vårt klare inntrykk at KMD særlig gjennom etableringen av etatsstyringsmøtet er godt på vei til å innfri ambisjonene for denne delen av det nye styringsrammeverket. Inntrykket understøttes langt på vei gjennom den relativt høye graden av tilfredshet som avdekkes gjennom surveyer og intervjuer. Med erfaringer fra en lang rekke fylkesmannsmøter som erfaringsgrunnlag,⁵⁵ synes det på den ene siden å være opplagt at flere av de største kvalitetene fra denne arenaen er videreført, først og fremst evnen til å fungere som gode arenaer for erfaringsutveksling og samarbeid. Men den langt tydeligere regien; KMDs tydelige lederrolle og den systematiske diskusjonen knyttet til tildelingsbrev og årsrapporter, synes langt mer formålstjenlig i et styringsperspektiv – ikke bare for å gi styringsetatene mulighet til å påvirke og å følge opp resultater, men også for fylkesmannsiden til å respondere; å gi uttrykk for hvordan styringen manifesterer seg «der ute», og dermed bidra til læring.

⁵³ Vedlegg 1 til Tildelingsbrevet for 2017, hentet fra den elektroniske Styringsportalen.

⁵⁴ Dette samsvarer i tilfelle godt med praksis også før det nye rammestyringsverket. I 2012 opplyste et flertall av styringsetatene at de gjennomførte 6 embetsvise styringsmøter per år, noe som motsvarte møte hvert tredje år for de (den gang) 17 fylkesmannsembetene. Difi 2012:20.

⁵⁵ Den ene av observatørene har i forbindelse med et tidligere forskningsprosjekt vært til stede på en rekke fylkesmannsmøter i tidsrommet 2009 til 2014.

Møtene er lagt til rette slik at de gode eksempler; enten det nå er god praksis ute i embetene eller god styring på sentralt hold, blir tydelig eksponert, noe som vi opplever som formålstjenlig.

På begge etatsstyringsmøtene der observatørene var til stede, var det åpenbart at det var gjort et godt grunnarbeid for å sikre at substansen i diskusjonen så langt som mulig var av sektorovergripende karakter og myntet på virksomheten ved samtlige fylkesmannsembeter, og derigjennom av relevans for så mange som mulig av møtedeltagerne. Etatsstyringsmøtet foregår ikke i et vakuum, men inngår i en større prosess for å utvikle tverrsektorielle målsetninger og for å prestere og rapportere på grunnlag av disse målformuleringene. Når både styringsetatene og fylkesmannsembetenes prestasjoner mht. tverrsektoriell samordning/rolleutøvelse på denne måten blir tydeliggjort og eksponert, er det større grunn til å tro at de er langt fremme i bevisstheten. Etter vårt skjønn vitnet både etatsstyringsmøtet i 2016 og i 2017 om at arrangørene og deltakerne maktet å finne en balansegang, slik at man på den ene siden gjennomførte en samtale på et relativt høyt abstraksjonsnivå, knyttet til fylkesmannens rolleutøvelse – men på den annen side klarte å holde diskusjonen nede på jorden, forankret i målbare, praktiske uttrykk for tverrsektoriell handling, og de faktiske dilemmaer som kan oppstå.

De programpostene som fra observatørenes side fremstod som mest effektfulle – som skapte den mest fruktbare diskusjonen, det største engasjementet og trolig ga størst læringseffekt – var de postene der de sentrale styringsetatene tok utgangspunkt i sin egen tvil og ambivalens, blant annet knyttet til effektene av sin egen politikk, og der de appellerte til fylkesmannssiden om innspill på hva som fungerte og ikke fungerte, og ba om råd om forbedringer. Dette anskueliggjør at etatsstyringsmøtet ikke bare handler om formidling og diskusjon knyttet til styringssignaler i et kommandosystem, men om *forutsetninger for styring* og om *utvikling av styring* i et system der fylkesmannens erfaringer og råd inngår som en viktig bestanddel. Kort tid før denne rapporten ble ferdigstilt, ble vi gjort kjent med at styringssystemet er endret til to årlige felles etatsstyringsmøter, ett om våren og ett om høsten – der høstmøtet brukes til å involvere fylkesmennene sterkere i arbeidet med å utvikle nye styringsdokumenter. Våre erfaringer fra etatsstyringsmøtene så langt, gir all grunn til å tro at det er formålstjenlig av KMD å koble fylkesmennene tettere på i utvikling av styring av eget embete. Møtet handler i praksis også om at de sentrale styringsetatene skal se nye sider ved fylkesmannsambetet. Fylkesmennene kjenner hverandre, og de kjenner de enkelte styringsetater. Styringsetatene, derimot, har formodentlig mer begrenset kjennskap til hverandre og til muligheter ved fylkesmannsambetet. Dette gav seg til syne under begge etatsstyringsmøtene, blant annet ved at styringsetater ga tydelig uttrykk for at de tok til seg signaler om nye måter «å bruke fylkesmannen» på.

Våre egne observasjoner, uttalelser på møtene og data fra både surveyer og intervjuer gir grunn til å tro at møtestrukturen er endret slik at man er *på vei til* å innfri sentrale målsetninger, styringsrammeverket under ett: Styringen er enklere og mer oversiktlig, embetene har fått større grad av handlingsrom til å utnytte den tverrsektorielle kompetansen, de har færre mål å forholde seg til, rapporteringen er mer relevant – og dialogen – ikke bare mellom styringsetater og embeter, men også styringsetatene imellom – er bedre samordnet og resultatrettet. Samtidig registrerer vi, gjennom utsagn fra aktørene i styringssystemet, at potensialet for forbedringer ikke er innfridd: Som gjort rede for overfor, berettes det fortsatt om for nærgående og detaljerte rapporteringskrav, om styringsfokus rettet mot aktivitet fremfor effekter eller konsekvenser av styringen, om detaljstyring som reelt sett finner seg nye veier når den formelt sett blir mer overordnet, og om mangelfull evne til å identifisere krav eller mål som skal prioriteres ned når noe annet skal prioriteres opp. Vi vil presisere at vi ikke ser dette som viktige ankepunkter mot det nye styringsrammeverket; tvert imot ser vi det som verdifullt at denne kritikken blir løftet frem og diskutert. Det nye styringssystemet handler, slik vi oppfatter det, ikke om å *fjerne*

innebygde spenninger og motsetninger i det politisk-administrative apparatet. Dette er ikke mulig, og heller ikke ønskelig, da de alle bunner i legitime interesser. Det nye styringsrammeverket handler tvert imot om å *synliggjøre* og å *håndtere* spenninger og motsetninger, og nettopp derfor er det viktig at man i styringsdialogen fortsatt legger til rette for den permanente systemkritikk.

Prosjektgruppen har like fullt festet seg ved et par svakheter eller utilsiktede virkninger ved rammeverket, eller måten rammeverket blir praktisert på. Den viktigste kommentaren er at det fundamentale skillet mellom styringsmøter og fagmøter som fremstår som klart på papiret, og som det også finnes en stor bevissthet om, likevel synes langt mindre klart i praksis. Det er dels slik at ikke alle former for interaksjon mellom styringsetater og fylkesmannsembeter entydig lar seg klassifisere som «styring» eller «fag», og det er dels grunn til å tro at interaksjon som foregår innenfor fagmøtets rammer helst burde klassifiseres som «styring». Dette gjelder først og fremst direktekontakt mellom politisk lederskap og fylkesmennene – en form for kontakt som det ikke er laget rom for i det formelle styringssystemet, men som det finnes tradisjon for, og sannsynligvis også et behov for, både fra politisk hold og fra fylkesmennenes side (jf. også §§ 1 og 2 i fylkesmannsinstruksen). Det er sannsynligvis illusorisk å tro at denne formen for overlegninger i praksis skal kunne være styringsfri; poenget er vel snarere nettopp å formidle politiske styringssignaler i så direkte form som mulig.

Det problematiske med all form for styring gjennom fagmøter, utenom de formelle styringssystemer, pekte KMD selv på ved introduksjonen av det nye styringsrammeverket: styringssignalene blir utydelige, den totale møtebelastning øker, og ressursforvaltningen og korrekt rapportering vanskeliggjøres. Dette er styring som ikke kan «etterprøves», noe som også er et mulig demokratiproblem. Derfor er det ikke like enkelt å slå seg til ro med at styringen i *hovedsak* kanaliseres inn i de formelle styringskanaler. Det synes rimelig å konkludere med at det må arbeides kontinuerlig med å synliggjøre hvilke former for interaksjon som reelt sett er styring, og så langt som råd er faktisk blir en del av det formelle styringssystemet. Men direktekontakten mellom politisk lederskap og embetsledelsen ute i fylkene er av en spesiell karakter, den hører ikke hjemme i de formelle styringsmøter. Behovet for slik kontakt kan også være såpass ad hoc-preget at møtene må avvikes når behovet oppstår. Samtidig vil inkludering av politisk ledelse sprengte rammene for fagmøtene, slik de er definert fra KMDs side. Dette behovet kan muligens dekkes ved å opprette en tredje møtesjanger, separat fra både styringsmøter og fagmøter – eller å modifisere fagmøtets formelle rammer, slik at man åpner for å støtte slike ad hoc-pregede styringsbehov. Vi formoder at det i den forbindelse kan være nødvendig å vurdere behovet for dokumentasjon/etterprøving for disse elementene av møtet.

Det andre kommentaren vår har å gjøre med *den variable oppslutningen på de felles etatsstyringsmøtene blant styringsetatene*. Enkelte av etatene innretter seg etter KMDs forutsetninger om tilstedeværelse møtet igjennom, mens de fleste synes å være mer selektive. Årsakene til sistnevnte mønster kan være variable. Det kan være at det ikke er praktisk mulig for lederskapet ved alle styringsetatene å være representert på møtet over to hele arbeidsdager, eller det kan være at den permanente tilstedeværelsen ses som mindre relevant – at programmet oppfattes som en plukklister der man tar med seg det som synes mest formålstjenlig, og overlater resten til de spesielt interesserte. Kostanden ved å være til stede møtet igjennom regnes tilsynelatende som for høy, eller nytteverdien for lav. Uansett deler vi bekymringene som er blitt uttrykt fra ulikt hold over dette mønsteret, for det synes opplagt at det bidrar til å undergrave det felles etatsstyringsmøtets funksjon som arena for samordnet styringsdialog, for å sikre at styringsetatene i større grad enn tidligere samhandler tverrsektorielt i styringsdialogen – kort sagt, at alle ser sin rolle i og tar ansvar for helheten. Vi synes også det vil være urimelig å hevde at løsningen på dette problemet er at KMD og deres

samarbeidspartnere ved utarbeidelse av programmene skal legge seg enda mer i selen for å finne temaer «med appell» til alle. Programmet er allerede, slik vi oppfatter det basert på våre erfaringer fra to av disse møtene, sydd sammen slik at tverrsektorielle temaer med direkte relevans for alle – eller sektorspesifikke tema som like fullt løfter frem tema og problemstillinger som har en mulig læringseffekt for alle – er til gjennomgående til stede. Om kostnaden ved tilstedeværelse oppfattes som høy, er det uansett en «billig» måte for den enkelte styringsetat å tilegne seg verdifull kunnskap om styringssystemet overfor fylkesmannsembetene og hva fylkesmannskonseptet innebærer i praksis og har av muligheter.

5.4 Våre anbefalinger

Følgeforskningsprosjektet vurderer at rammeverkets utforming og design når det gjelder møteavvikling i all hovedsak synes å være formålstjenlig for å innfri ambisjonene, og anbefaler ingen markante kursendringer. Men det synes å være behov for å kartlegge i hvilken grad det fortsatt foregår «styring utenfor styringssystemet», og å vurdere hvordan dette skal håndteres, bl.a. med sikte på å sikre etterprøvbarhet. Fremfor alt må KMD ta stilling til hvilken form den «politiske direktestyringen» bør ta. Både det å opprette en tredje kategori møter eller å legge tydeligere til rette for denne typen direktekontakt gjennom fagmøter, kan være aktuelle løsninger. Uansett vil det være behov for omforente løsninger når det gjelder spillereglene for denne typen kontakt, særlig når det gjelder dokumentasjonskrav.

Når det gjelder det felles etatsstyringsmøtet, legger vi til grunn at det for alle praktiske formål kommer til å være den enkelte styringsetat som tar avgjørelsen om tilstedeværelse; hvem som møter og hvorvidt det er i orden med selektiv deltakelse. Det mest formålstjenlige virkemidlet for å skape forståelse for behovet for «å stå løpet» er å forfølge temaet gjennom Departementenes Fylkesmannsutvalg. Vi har i en tidligere fase av følgeevalueringen anbefalt KMD å vurdere å redusere varigheten av de felles etatsstyringsmøtene fra to til én (lang) arbeidsdag, bl.a. for å redusere det som måtte være av praktiske hinder for tilstedeværelse for styringsetatene. Dette kan også ha betydning for fylkesmennene, som gjerne avvikler fagmøte i sammenheng med styringsmøtene, og dermed kan få tre sammenhengende møtedager på reise. Vi vil fortsatt anbefale KMD å vurdere en slik fortetting av møtet, om slike vurderinger ikke allerede er gjort i forbindelse med innføring av et nytt etatsstyringsmøte på høsten.

Med bakgrunn i evalueringsoppdragets begrensede omfang var det ikke rom for å følge de sektorvise styringsmøtene gjennom møteobservasjon. Gjennom våre intervjuer fikk vi likevel forståelsen av at alle styringsetatene gjennomførte jevnlig styringsmøter med ledelsen i alle embetene. Møtene ble omtalt som viktige, både sett fra styringsetatenes og fylkesmennenes side. I de fleste tilfellene betydde dette at den enkelte styringsetat gjennomførte styringsmøter i treårssykluser og hadde møter med fire til seks embeter i året, ofte ledet av ekspedisjonssjef eller avdelingsdirektør i departementet og med en delegasjon av fagfolk fra relevante seksjoner, og også i mange tilfeller med representanter fra direktoratsnivået. Styringsetatene og fylkesmennene omtalte disse styringsmøtene som sentrale, konstruktive og viktige møtepunkter der styringssignaler fra sentralt hold kunne formidles mer direkte og effektivt. Det var også møter som ga rom for å drøfte mer konkrete utfordringer i det enkelte embete og for å gå i detalj på bestemte problemstillinger. For å få mer inngående kunnskap om dette vil vi anbefale at KMD, etter at det nye styringsrammeverket har fått fungere enda en tid, iverksetter en studie av hvordan styringen praktiseres, med rom for komparasjon på tvers av styringsetater og fylkesmannsembeter, og med fokus også på etterlevelse og faktiske/opplevde effekter.

6. Casestudie: Samordning for samfunnssikkerhet og beredskap

I denne casestudien ser vi nærmere på hvilke oppgaver og ansvar fylkesmannen har og hvilke utfordringer fylkesmannen og styringsetatene opplever når det gjelder samordning for samfunnssikkerhet og beredskap. Casestudien er ment som en illustrasjon og et eksempel på hvordan utfordringer knyttet til samordning manifesterer seg på ett bestemt forvaltnings- og politikkområde, og følger dermed ikke samme hovedstruktur som de øvrige kapitlene i denne rapporten. Valget av denne casen er begrunnet i at dette er et særlig godt eksempel på et forvaltnings- og politikkområde som går på tvers av sektorene og som fylkesmannen har et særlig ansvar for.

Kapittelet ser nærmere på «den vanskelige samordningen», som også omtales i kapittel 3. Som nevnt der, er samordning et begrep der det ikke finnes noen omforent definisjon, og faglitteraturen peker på at samordning kan ha mange ulike dimensjoner (Bouckaert mfl. 2010, Lægreid mfl 2014). I relasjon til nytt styringsrammeverk for fylkesmannen har samordningsproblematikken først og fremst dreiet seg om tverrsektoriell samordning av styringssignaler fra de enkelte styringsetatene til fylkesmennene. I vårt datamateriale finner vi samtidig at det er forskjellige oppfatninger av hva samordning er, og hva samordningsutfordringene fylkesmannen står overfor består i. Ved å fokusere på et avgrenset område slik vi gjør i dette kapitlet er intensjonen å gi leseren et inntrykk av hva slike samordningsutfordringer kan bestå i, både for styringsetatene og for fylkesmannen, på dette området. Vi har i denne sammenhengen og stilt spørsmål om og hvordan det nye styringsrammeverket eventuelt har påvirket styringen på dette området. Analysen er basert på intervju med Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB) og ett fylkesmannsembete gjennomført som del av dette evalueringsprosjektet, men bygger også på datamateriale og erfaringer samlet i et større pågående forskningsprosjekt om samfunnssikkerhet og beredskap finansiert av Norges Forskningsråd som to av prosjektmedlemmene deltar i.⁵⁶

6.1 Samordningsproblemet

Samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i Norge bygger på fire grunnleggende prinsipper: ansvars-, likhets-, og nærhetsprinsippet, samt prinsippet om samvirke.⁵⁷ Ansvarsprinsippet legger til grunn at den organisasjonen som har ansvaret for et fagområde i en normalsituasjon også skal ha ansvaret i en krise eller ekstraordinær hendelse. Likhetsprinsippet betyr at organisasjonsstrukturen i en krise skal være mest mulig lik organisasjonen man har til daglig. Nærhetsprinsippet fordrer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå, dvs. der krisen skjer, mens samvirkeprinsippet betyr at de ansvarlige myndighetene, virksomhetene og etatene har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med andre i

⁵⁶ NFR-prosjekt nr. 238016: "Organizing for Societal Security and Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy", er finansiert av Norges Forskningsråd, SAMRISK II-programmet og gjennomføres ved Uni Research Rokkansenteret. Prosjektleder er Professor Per Lægreid og prosjektadministrator er Lise H. Rykkja. Kristin Rubecksen deltar som forsker. Mer informasjon: <http://uni.no/nb/uni-rokkansenteret/demokrati-velferd-og-forvaltning/organizing-for-societal-security-and-crisis-management-building-governance-capacity-and-legitimacy/>

⁵⁷ Prinsippene presenteres i en rekke offentlige dokument. Se for eksempel Meld. St. 10 (2016-2017): *Risiko i et trygt samfunn*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, s. 20.

krisehåndteringsarbeidet. Denne måten å organisere samfunnssikkerhetsarbeidet på bidrar til samordningsutfordringer ved at ansvaret er spredt på mange aktører på ulike nivå (Fimreite mfl. 2014).

Samordningsproblemet har flere dimensjoner. Ekstern samordning handler om samordning mellom ulike organisasjoner og etater, mens intern samordning dreier seg om samordning innad i en organisasjon. Langs den vertikale akse handler det om samordning mellom aktører eller organisasjoner som befinner seg på *ulike* nivå. Horisontalt handler det om samordning mellom aktører som befinner seg på *det samme* nivået. Når det gjelder styring av fylkesmannen, er begge dimensjonene relevant. På den ene siden dreier det seg om samordning av styringssignaler langs den vertikale linjen innenfor sektoren. På den andre siden gjelder det horisontal samordning av styringssignaler på tvers av sektorer.

6.2 Fylkesmannens ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap

Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig for utarbeidelse av delmål og styringsparametere på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Som ansvarlig fagdepartement har departementet også ansvaret for ressursituasjonen hos fylkesmennene på samfunnssikkerhets og beredskapsområdet. Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har etatsstyringsansvaret for fylkesmennene på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet og gir dermed overordnede føringer for fylkesmannsembetenes arbeid. Dette innebærer også at DSB har et ansvar for å ta hånd om og videreformidle styringssignaler på området til fylkesmennene fra andre departementer.

Lov om kommunal beredskapsplikt legger til grunn at kommunene har et grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område (se også DSB 2015). Fylkesmennene har et særskilt ansvar for å samordne og føre tilsyn med arbeidet med samfunnssikkerhet i fylket, og skal være en pådriver og veileder overfor kommunene i dette arbeidet. Fylkesmannens oppgaver og ansvar for samfunnssikkerhet omfatter dermed samordning, forebygging, planlegging, tilsyn og håndtering av kriser.⁵⁸ Ansvaret inngår med dette i flere av fylkesmannens definerte roller – som iverksetter av nasjonal politikk, som samordningsmyndighet og som initiativtaker.

Fylkesmannens beredskapsrolle har utviklet seg fra en relativt skjermet planleggingsrolle med sikte på sikkerhetspolitiske kriser og krig, til en mer aktiv rolle overfor kommunene og regionale statlige etater (Rykkja 2014). Kommunenes lovpålagte oppgaver på samfunnssikkerhetsområdet har ført til at fylkesmannens omfang av veiledning, kompetansebygging og oppfølging av kommunene har økt over tid (Meld St. 10 (2016-2017)). En revidert instruks for fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet ga i 2015 tydeligere krav til fylkesmannens arbeid og oppfølging av kommunene (Kgl. res. 19. juni 2015).

Vår informant i DSB ga denne oppsummeringen av fylkesmannens ansvar:

«På samfunnssikkerhetsområdet har fylkesmannen to hovedspor. Det ene handler om å være statens bindeledd ut mot kommunene, slik at fylkesmannen gir veiledning og følger opp kommunene med tilsyn også videre på samfunnssikkerhetsarbeidet. Det andre handler om regional samordning. Her har blant annet fylkesberedskapsrådet en viktig rolle. Så du kan si at fylkesmannen har en nøkkelrolle. De har ansvar for samarbeid både horisontalt, ut mot andre statlige etater, og vertikalt ut mot kommunene. Og det er

⁵⁸ Fylkesmennene har ansvar for å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse for hele fylket (fylkes-ROS), og gjennomføre øvelser med kommuner i sitt fylke, og har en koordinerende rolle under håndtering av kriser. Under større, mer komplekse og langvarige kriser rapporterer kriseledelsen i kommunen til fylkesmannen, og fylkesmannen fungerer i den sammenheng som et støtteapparat for kommunen(e). Fylkesberedskapsrådet, som omfatter alle etater i fylket som har beredskapsoppgaver og ledes av fylkesmannen, er et viktig samordningsorgan i fylket, både i kriseforebyggende og under krisehåndtering.

noe som vi understreker når vi jobber med styringsdokumentene også, at det er to forskjellige roller.» (Informant, DSB)

Dette sitatet illustrerer kompleksiteten i fylkesmannens ansvar. Fylkesmannen skal både ha oversikt over samfunnssikkerhet og beredskap i sitt fylke, følge opp og føre tilsyn med kommunene, og har samtidig en samordningsrolle overfor andre statlige organ i fylket med ansvar på området (som Helsetilsynet, Norges Vassdrags- og Energidirektorat, Statens Strålevern, Kystverket og Statens vegvesen). Fylkesmannens samordningsansvar på dette området har vært opplevd som krevende i lang tid (se for eks. Rykkja 2014). I en rapport til Riksrevisjonen i 2017 oppgir fylkesmennene at de bruker mye tid og ressurser på veiledning, øvelser av og tilsyn med kommunene (Riksrevisjonen 2017). Et behov for styrking av fylkesmannens samordningsansvar både gjennom veiledning og tilsynsarbeid har vært tema i en rekke policy-dokument (Stortingsmeldinger, NOU o.l.) de siste årene (se for eksempel NOU 2006:6 og Meld. St. 10 (2016-2017)). Samfunnssikkerhet var et tema på flere av møtene vi var til stede på i løpet av vår følgeevaluering, og fylkesmannens samordningsansvar ble i disse sammenhengene gjennomgående fremstilt som krevende, der manglende samordning av styringssignal fra sentralt nivå særlig ble sett på som et problem.

Et av formålene med den nye samfunnssikkerhetsinstruksen var å presisere og tydeliggjøre fylkesmannens samordningsansvar i alle faser av samfunnssikkerhetsarbeidet, og å sikre en mer enhetlig praksis fra embete til embete. Ifølge våre informanter gir den nye instruksen en god beskrivelse av arbeidsoppgavene på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet, og den gir handlingsrom og er mer tydelig på grensegangen mot andre aktører, som redningstjenesten og politiet. Basert på det vi har observert i møter om dette, mente enkelte likevel det er behov for en ytterligere klargjøring av fylkesmannens samordningsrolle. Enkelte fylkesmenn mente også at instruksen ikke var tydelig nok med hensyn til når og hvordan samordningen skal foregå.

Ifølge embetet vi intervjuet er det ikke oppmerksomheten om samfunnssikkerhet som er problemet, selv om det kan ha vært tilfelle tidligere. De siste årene, og kanskje særlig etter terrorhendelsene i Oslo 22. juli 2011, har det vært stor oppmerksomhet om samfunnssikkerhet og beredskap både på sentralt og regionalt nivå. Også i kommunene er det mer oppmerksomhet om dette enn før, selv om det fortsatt kan være utfordringer hos enkelte små kommuner. Dette inntrykket bekreftes av annen forskning på dette området (se for eksempel Fimreite mfl. 2014). Intervjupersonene i DSB kommenterte også at de opplevde at det har vært en økt oppmerksomhet om fylkesmannens rolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap de siste årene. Også oppfølgingen fra DSB sin side er styrket de siste årene. Dette bekreftes i vårt datamateriale. DSB har fra 2013 gjennomført styringsdialogmøter med samtlige embeter. Disse oppfattes å være en viktig arena for systematisk dialog mellom DSB og fylkesmannen når det gjelder blant annet strategiske prioriteringer, måloppnåelse, rammebetingelser og oppfølging av kommunene (Meld. St. 10 (2016–2017) s. 162).

Embetet vi intervjuet om dette opplevde styringen på regionalt nivå som god. Det var tett kontakt med kommunene, og tilsynet med kommunenes beredskap fungerte etter deres oppfatning bra. Problemet, slik dette embetet så det, var at samordningen på sentralt nivå ikke alltid fungerte godt. Dialogen med sentrale myndigheter på området, særlig DSB, opplevdes som god, men embetet etterlyste likevel mer tydelighet og sammenheng i styringen og i styringssignalene fra sentralt hold. Embetet opplevde også samordning av regionale statlige etater med ansvar på området i fylket som en særlig utfordring. Dette er også påpekt som et generelt problem for fylkesmannen i andre sammenhenger (Rykkja 2014). Fylkesberedskapssjefen vi intervjuet mente at det var vanskelig å ha fullstendig oversikt og innflytelse på hva andre statlige myndigheter i fylket gjør når fylkesmannen ikke har noen formell

styringsmyndighet over disse. Beredskapssjefen la samtidig vekt på at det ikke var noe problem å få de relevante myndighetene til å stille opp i en krise.

Etter kritikk fra Riksrevisjonen (Riksrevisjonen 2007 og 2014) ble det etterlyst bedre samsvar mellom styringssignalene fra sentrale myndigheter og de ressursene som stilles til disposisjon for fylkesmennenes beredskapsarbeid. Riksrevisjonen nevner i en ny gjennomgang i 2017 prosjektet «Bedre styring av fylkesmannen» som ett tiltak for å bedre dette (Riksrevisjonen 2017). Riksrevisjonen pekte her på det nye styringsregimet, ny instruks for fylkesmannens samfunnssikkerhetsarbeid, og at DSB har gjennomført styringsmøter med alle fylkesmenn i perioden 2014-2016 som viktige forhold. Rapporten viste også at antallet årsverk som fylkesmannen bruker på området har økt fra 2014 til 2016.

Også DSB opplevde at samordning kunne være utfordrende, og det på flere nivå og langs flere dimensjoner:

«Vi prøver å samle et helhetlig bilde for embetet om hva de skal oppnå, men det er en veldig stor koordineringsjobb når det gjelder å samle både det DSB selv mener, og det embetene skal gjøre. Det blir en prioriteringsdiskusjon også sett opp mot innspill fra andre aktører som vi samordner med» (Informant, DSB).

Både fylkesmannen og DSB opplevde at ressursituasjonen hadde blitt bedre den siste tiden. Regjeringen økte i 2016 bevilgningene for fylkesmannen med 10 millioner kroner øremerket samfunnssikkerhet, dette ble foreslått opprettholdt i 2017. Likevel opplevdes ressursituasjonen som et vedvarende problem:

«Fylkesmennene har for lite ressurser. Nå fikk de jo i fjor disse ti millionene ekstra som vi fordelte jevnt over, så alle fikk i overkant av 500 000 hver, så det er jo ekstra. Men samtidig er det andre departement også som gir føringer til fylkesmennene på dette området uten at de nødvendigvis tilfører noen midler, og det betyr jo at i det tverr-sektorielle arbeidet på samfunnssikkerhet har fylkesmannen fremdeles et ressursproblem.» (Informant, DSB).

«Vi er takknemlig for de økte bevilgningene. Samtidig er ressursituasjonen fremdeles vanskelig. Det stilles større krav til fylkesmannen fra Justisdepartementet, særlig nå med etableringen av den sentrale krisestøtteenheten og i og med at både departementet og DSB er mer oppmerksom om og «på», 24/7. Dette krever mer kontakt og formidling av informasjon fra vår side, og mye raskere enn før. Rapporteringshastigheten har endret seg mye med dette. På den siden har det ikke vært tilført mer ressurser, selv om kravene er endret.» (Fylkesberedskapssjef).

Styringsmøtene mellom direktøren i DSB og embetsledelsen gjennomføres fra 2013 av hvert tredje år. I en evaluering av disse styringsmøtene konkluderte DSB med at de fungerer godt (Informant DSB). Et hensyn i denne dialogen er ikke bare formidling av hva det skal styres på og hvilke prioriteringer som bør gjøres, men også å bidra til at samfunnssikkerhet får oppmerksomhet på linje med andre viktige fagområder i embetet:

«Vi har jo styringsmøter hvert tredje år, vi er ferdig med første runde nå og har vært hos samtlige embeter i løpet av tre år. Dette er viktig for å løfte fagfeltet opp på lik linje med andre fagområder. Vi har hatt en evaluering på det, og det har vært gode tilbakemeldinger. Det er viktig at vi løfter opp dette området, for at ikke det skal bli akterutseilt. Det kan være litt variasjon i hva fylkesmennene er interessert i, hvordan det prioriteres i embetet, og i og med at dette er et overordnet felt, så er det viktig at det er en forståelse der ute av at man må se helheten i oppgaveløsning for hele embetet.» (Informant, DSB)

6.3 Endringer etter innføringen av nytt styringsrammeverk

I forbindelse med innføringen av det nye styringsrammeverket for fylkesmannen ble det som redegjort for i kapittel 4 i denne rapporten lagt ned et betydelig arbeid i å gjøre styringsdokumentene til

fylkesmannen mer enhetlige og tydelige. På samfunnssikkerhetsområdet ble resultatkravene til fylkesmennene gjort mer strategiske, ut fra et mål om trygge og robuste lokalsamfunn (Meld St. 10 (2016-2017) s. 161).

I likhet med mange av aktørene i det nye styringsrammeverket opplevde også embetet vi intervjuet om samfunnssikkerhet at samordningstematikken ble løftet tydelig fram med det nye styringsrammeverket. Embetet så positivt på dette, og oppsummerte det på denne måten:

«Oppdragene [fra styringsetatene] kommer mer samordnet nå. Samordningsbehovet og tematikken virker å være mer tydelig og har mer oppmerksomhet sentralt, gjennom KMD, DFU og også i fylkesmennenes arbeidsutvalg.»

Embetet vi intervjuet fremhevet videre at omleggingen av styringsrammeverket hadde bidratt til en tydeliggjøring i skillet mellom «ren» styring og faglig dialog. Dette opplevdes også som en klar forbedring:

«Når det gjelder styring vs. faglig dialog har vi merket en klar endring og forbedring, der det er tydeligere hva som skal være styring og hva som er mer faglig dialog. Det er behov for begge deler, men også fornuftig å dele dette opp. Før foregikk styringen mer utenom embetsledelsen og gikk direkte til den enkelte avdeling hos fylkesmannen, og dermed utenom den formelle styringslinjen. Dette er det ryddet bra opp i nå.»

I Riksrevisjonens undersøkelse i 2017 viser Justis- og beredskapsdepartementet til at det nye styringsrammeverket for fylkesmannen har bidratt til å gi en bedre oversikt over embetenes måloppnåelse, bedre oppfølging av hvert embete og samlet sett en mer helhetlig, systematisk og effektiv styring av fylkesmennene (Riksrevisjonen 2017, s. 59). Vår egen gjennomgang av styringsdokumentene på området viser at omfanget av oppgaver som skal gjennomføres er redusert hvis vi sammenlikner med situasjonen i 2015. I embetsoppdraget for 2015 var det listet opp syv mål. I tildelingsbrevet for 2016 var dette redusert til tre delmål, med tilhørende styringsparametere og resultatmål, samt fire «oppdrag» (TB 2016). Riksrevisjonen konkluderte at: «Det er i 2016 en forenklet og tydeligere styring enn i 2015.» (Riksrevisjonen 2017, s. 59). I tildelingsbrevet for 2017 videreføres de samme tre tverrsektorielle delmålene (TB 2017). Samtidig har antallet resultatmål økt fra totalt tre til fem. Antallet oppdrag har også økt fra fire i 2016 til ni i 2017. Ut fra denne tellingen er det vanskelig å konkludere om det totale omfanget av styring på området er endret, men det kan tyde på at det nye systemet finjusteres og blir mer sofistikert over tid.

Informantene i DSB la vekt på at styringen av fylkesmannen fra deres side skal være overordnet, i tråd med intensjonene for mål- og resultatstyringssystemet, og det nye styringsrammeverket:

«Vi legger vekt på å få det overordnet og strategisk. Så vi har «skrelt ned» det som tidligere var embetsoppdraget som besto av veldig mange punkter da. Det er nå skrelt nå til noen få mer overordnede strategiske punkter. Fylkesmannen selv må ha frihet til å løse oppgavene på sin måte. Og der vil jeg vil si at vi ligger langt foran en del andre etater.»

Samtidig kom det fram i dette intervjuet en bevissthet om at signalene som sendes fra sentralt hold kan bli *for* overordnet, og at dette kan skape uklarhet. En annen sentral utfordring som for øvrig ble fremhevet av flere informanter i vår følgeevaluering, var at arbeidet med samfunnssikkerhet er vanskelig å måle:

«Det som er utfordrende for oss da, det er jo til å måle effekten av arbeidet. Bidrar fylkesmannens samfunnssikkerhetsarbeid til bedre samfunnssikkerhet i kommunene? Bidrar det til at andre regionale aktører tar sitt ansvar og at de tar fylkesmannen sin samordningsrolle på alvor? Og det å finne gode mål, hvordan vi kan få til det? Hva er gode indikatorer på samfunnssikkerhet, hvordan vi kan måle det? Ofte så blir det sånn da at vi ser på hva de har gjennomført av aktiviteter, hva har de gjort, og så rapporterer de på

det, så kan vi kvittere ut at de har gjort det de skal. Men effekten av det ... Det er vanskelig å måle.» (Informant, DSB).

6.4 Konklusjon og vurdering

Dette kapittelet har demonstrert at fylkesmannen står overfor komplekse og vanskelige samordningsutfordringer, både når det gjelder samordning av styringssignaler som kommer fra styringsetatene, men også når det gjelder samordning innenfor fylket. På samfunnssikkerhetsområdet skal fylkesmannen sørge både for samordning av andre statlige etater og av andre aktørers innsats på området – særlig kommunene. Annen forskning viser at det er vanskelig å få til samordning på sentralt nivå, og spesielt å bygge opp sterke overgripende samordningsdepartement, på områder som involverer mange sektorer samtidig som ansvaret er fordelt på flere nivå (Lægreid og Rykkja 2015). Med utgangspunkt i denne avgrensede studien av fylkesmannens ansvar på samfunnssikkerhetsområdet ser det ut til at utfordringene er minst like store på regionalt nivå.

Aktørene vi har intervjuet i følgeevalueringen legger stor vekt på at det er behov for en samordning av styringssignaler på sentralt nivå. Det ser ut til at det at DSB har fått en mer uttalt og definert rolle i å følge opp fylkesmannsembetene på dette området har hatt en positiv effekt. Den uttalte vekten på tverrsektoriell samordning og utvikling av tverrsektorielle mål som vi finner i det nye styringsrammeverket (jf. kap 3, 4 og 5) har etter vår vurdering også bidratt til bedre samordning på samfunnssikkerhetsområdet, særlig når det gjelder sektorovergripende problemstillinger. Det er imidlertid mer tvilsomt om styringsrammeverket kan bidra til en betydelig endring i fylkesmannens samordningsrolle internt i sitt fylke. Her mangler fylkesmannen virkemidler, særlig når det gjelder muligheten for å styre andre statlige etater. Når det gjelder spørsmålet om dette i sum gjør at vi står bedre rustet til å håndtere kriser og utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap, er det en såpass kompleks problemstilling at vi kun kan konkludere med at det trengs mer forskning for å kunne vurdere det.

7. Konklusjon og anbefalinger

Vår hovedkonklusjon er at det nye rammeverket for styring av fylkesmannen langt på vei har oppfylt ambisjonene. Det nye styringsrammeverket ble i all hovedsak positivt mottatt og har resultert i en betydelig omlegging av hvordan fylkesmannen styres – med særlig vekt på mer rendyrking av mål og resultatstyring, samordning og kvalitet i styringen. Det ble lagt særlig vekt på tverrsektoriell samordning, men også samordning i form av forsøk på en mer ensartet sektorbasert styring der for eksempel frekvens, form, ressursbruk og kvalitet på sektorvise styringsmøter var sentralt, og videre samordning i form av ambisjoner om å bygge et mer integrert system for styringen av fylkesmannen. Det ble lagt vekt på bedre kvalitet i styringen ved å synliggjøre og rendyrke styring og skille klarere mot det som ble definert som «fag». Det ble også lagt vekt på mer og bedre dokumentasjon og etterprøvbarehet og styring som middel for erfaringsutveksling og læring. Hovedbildet er med andre ord at mye er oppnådd. Likefullt ligger det i denne følgeevalueringens natur, og i oppdraget vårt, å bidra med noen vurderinger og anbefalinger for veien videre.

Som vist i kapittel 2, er fylkesmannsembetets doble funksjon som sektormyndighet på en rekke områder, og dessuten med et allment horisontalt og vertikalt samordningsansvar, et grunnleggende systemtrekk med dype røtter. Fraværet av styring ga i sin tid stor frihet for den enkelte fylkesmann, men var samtidig krevende og kunne føre til forskjeller mellom fylkene og mellom ulike politikk- og forvaltningsområder. Over tid har den sentrale styringen blitt tydeligere. Samtidig har embetene fått flere oppgaver og mer ansvar. Utfordringene knyttet til utstrakt mål- og resultatstyring har – både i akademisk litteratur om styring i offentlig sektor, og i praksis – vært identifisert ved lite sammenhengende styring, oppmerksomhet om vertikal styring fremfor horisontal (eller tverrsektoriell) samordning og helhet, unødvendig detaljstyring og kontroll fremfor overordnet strategisk styring, manglende fleksibilitet og autonomi, og i form av aktivitets- og ressursstyring fremfor styring rettet mot samfunnsmessige resultater. Disse utfordringene er ikke nødvendigvis (bare) knyttet til mål- og resultatstyring, men kan ifølge litteraturen sies å ha blitt forsterket med disse. Det nye styringsrammeverket forsøker åpenbart å håndtere noen av disse utfordringene.

Ansvaret for å håndtere motstridende styringssignaler har historisk sett i stor grad falt på embetet selv. De sentrale ambisjonene om å styre fylkesmannen, ikke bare «i linjen», men også på helheten, tok gradvis form utover i 1970- og 1980-årene. Man erkjente at effektiv samordning av lokal og regional offentlig virksomhet i regi av fylkesmannen, også stilte krav til langt sterke samordning av den sentrale styringen av embetet. Denne samordnede sentrale styringen har vært vanskelig å få til i praksis, til dels fordi de enkelte styringsetater har vurdert *farene* ved samordning – at deres respektive faglige hensyn skulle bli skadelidende – som større enn den mulige *gevinsten*. Et stort skritt for å koble prosesser og dokumenter sammen i et enhetlig styrings- og samhandlingskonsept ble tatt gjennom daværende FAD i 1993, da det nye embetsstyringssystemet ble initiert. Det nye styringsrammeverkets tilblivelse kan dels tolkes som et uttrykk for svakheter ved det etablerte styringssystemet; at det ikke var dimensjonert for å håndtere sentrale styringsutforminger, eller endatil at det i seg selv skapte eller styrket enkelte vansker. Samtidig er det viktig å være klar over at styringsrammeverkets målsetninger, bl.a. knyttet til forenkling og mer ensartet og samordnet styring, og til økt handlingsrom til de enkelte embetene, knytter an til mer grunnleggende systemtrekk, og i praksis handler om å håndtere spenninger og dilemmaer som har fulgt fylkesmannsembetet gjennom et langt historisk løp.

Våre evalueringskriterier knytter seg til det nye styringsrammeverkets egnethet, hvordan det brukes, og hvordan det virker. Når det gjelder rammeverkets *egnethet* har vi sett på utviklingen i styringskrav i styringsdokumentene for 2016 og 2017, og oppfatninger om denne utviklingen både hos KMD, hos styringsetatene og fylkesmennene. I hvilken grad kan vi si at rammeverket har vært egnet til å bidra til ambisjonene om forenkling og forbedring av styringsdokumentene, større grad av handlingsrom for embetene, færre mål på strategisk viktige områder, en bedre samordnet styringsdialog og mer innretning mot resultater, samt mer relevant rapportering? Når det gjelder *bruken* av rammeverket har evalueringen sett på hvilke grep og virkemidler som har vært introdusert i løpet av evalueringsperioden, og særlig på utviklingen av nye styringsdokumenter og nye møtearenaer. Når det gjelder hvordan det nye rammeverket for styring *virker*, har vi på bakgrunn av intervju sett etter eventuelle positive, negative og utilsiktede virkninger, og da spesielt med tanke på oppmerksomheten om tverrsektoriell samordning, sammenheng mellom mål og resultat, og antallet rapporteringskrav. Våre vurderinger er dermed basert på foreløpige inntrykk fra våre informanter, og kan med fordel følges opp når det nye rammeverket har fått fungere over en lengre tidsperiode.

Med det nye styringsrammeverket er styringsdokumentene, rapporteringsmåter og den etablerte møtестrukturen gjennomgått og endret. I prosessen har KMD benyttet seg av flere, til dels nye virkemidler, og inntatt en aktiv rolle. Ett hovedfunn er at endringene i hovedsak har vært positivt mottatt. Både styringsetatene og fylkesmennene ser ut til å ønske endringene velkommen og er positive til utviklingen av det nye rammeverket. Samtidig er det tydelig at det gjenstår noen viktige utfordringer, og at avstanden mellom ambisjonene til KMD, og det som styringsetatene er opptatt av, og det fylkesmennene ønsker og mener de har behov for, fremdeles er stor. Nedenfor oppsummerer vi våre funn og gir noen anbefalinger til veien videre. Vi knytter anbefalingene til de fem hovedprinsippene for det nye styringsrammeverket som KMD la til grunn i 2015 (presentert i kapittel 1).

7.1 Forenkling og forbedring av styringsdokumentene

Vi oppsummerte i kapittel 4 at det har skjedd en betydelig forenkling og forbedring av styringsdokumentene sammenlignet med tidligere. De nye føringene på utformingen av tildelingsbrev, virksomhets- og økonomiinstruks og rapporteringskrav legger til rette for større oppmerksomhet om mål- og resultatstyring i den samlede styringen av embetene. Antallet hovedmål og delmål var på samme nivå i 2016 og 2017, mens antallet resultatmål totalt sett ble redusert. Det var også en liten reduksjon i antall oppdrag, og en noe større reduksjon i antall oppgaver. Samtidig er rapporteringstrykket fremdeles stort. Vi observerte også at kravene om rapportering i noen tilfeller har økt. Samordningsfokuset i styringsdokumentene er langt tydeligere til stede gjennom bruk av tverrsektorielle mål, oppdrag og oppgaver. Både tildelingsbrevet og virksomhets- og økonomiinstruksen er strukturert i forhold til tverrgående problemstillinger. Dette er en klar forbedring sammenlignet med tidligere. Samtidig bør en være oppmerksom på at forenklingen i form av mer overordnede, generelle og tverrsektorielle kan gå på bekostning av nødvendig styringsinformasjon til styringsetatene. Flere av informantene i denne følgeevalueringen var opptatt av dette.

Intensjonen med å skille mellom årlige mål og resultatkrav i tildelingsbrev og faste lovpålagte oppgaver i virksomhets- og økonomiinstruksen var forenkling, mindre detaljstyring og mindre rapportering. Bakgrunnen var et ønske om å få til mer «styring i stort» fremfor «styring i smått». Det var imidlertid ulike syn, både blant styringsetatene og fylkesmennene, på i hvilken grad dette har skjedd. Hovedinntrykket til våre informanter var at omleggingen hadde resultert i mindre detaljstyring enn før,

tydeligere fokus på mål- og resultatstyring og økt oppmerksomhet om tverrgående mål og samordning. Samtidig pekte flere som på at det fortsatt var forskjeller mellom sektorer. De nye styringsdokumentene ble oppfattet som skjematiske og mer oversiktlige, men fremdeles omfattende. Flere var opptatt av at operasjonaliseringen og konkretiseringen av mål og resultatkrav var mangelfull. Flere pekte også på at det fremdeles var noe overlapp mellom de to dokumentene, og at det kunne være vanskelig å finne frem. Fylkesmennene var også opptatt av at det var til dels store variasjoner i styrings- og rapporteringskrav fra ulike styringsetater.

Delingen mellom årlige oppdrag i tildelingsbrevet og faste oppgaver i virksomhets- og økonomiinstruksen innebærer en opprydding og presisering av hva som skal plasseres hvor, noe som kan gjøre det lettere for fylkesmannen å planlegge. Fylkesmennene var opptatt av at oppgavene de skal ivareta er mange, og at virksomhets- og økonomiinstruksen derfor er blitt et svært omfattende dokument. Uavhengig av om det faktisk har skjedd en endring, ble rapporteringsmengden oppfattet som svært omfattende. Styringsetatene var på sin side opptatt av at de trenger informasjon fra fylkesmennene og god rapportering på hva som er oppnådd i løpet av året, og at rapportering følgelig er nødvendig i mange tilfeller og derfor vanskelig å redusere.

Både fylkesmennene og styringsetatene pekte på at sammenhengen mellom mål, styringsparametere og resultatmål i dokumentene ikke alltid er helt klar. De var også usikre på i hvilken grad resultatmålene faktisk bidro til en orientering mot effekter og konsekvenser i stedet for aktiviteter. Etter vår vurdering gir den nye årsrapportløsningen bedre muligheter for å se helheten i embetenes aktiviteter, kanskje særlig der dette måles kvantitativt. Når det gjelder den mer kvalitative og skriftlige delen av årsrapporten er det fremdeles et forbedringspotensial når det gjelder å knytte sammen problemstillinger og styringsoppgaver som går på tvers av sektor.

Vår vurdering er at man gjennom etableringen av det nye styringsrammeverket har startet en viktig kursendring. Men den forenklingen som har skjedd oppfattes ikke som en forbedring på alle områder. Flere, både fra fylkesmannssiden og fra styringsetatene var også opptatt av at færre og mer tverrsektorielle mål kan gjøre at styringen bli *for* overordnet, og pekte på utfordringer knyttet til målbarhet og operasjonalisering av mål. Selv om embetene på den ene siden ønsker seg mer handlingsrom, etterlyser de også en nærmere konkretisering av oppdrag og oppgaver, og peker på faren for at forenkling kan gå for langt. Også styringsetatene er opptatt av dette og frykter at viktig styringsinformasjon går tapt dersom styringen blir for overordnet. Dette gjenspeiler et sentralt dilemma i mål- og resultatstyringssystemet og at mer styring i stort og mindre styring i smått er en vanskelig balansegang. Det kan her synes som om den indre koblingen mellom (overordnede) mål og (mer detaljerte) resultatindikatorer og resultatrapportering fremdeles er ganske løs – i alle fall oppfattes den slik av aktørene i systemet.

Med bakgrunn i vurderingene fra informantene om at det fremdeles gjenstår noe arbeid, og at forenkling i noen tilfeller kan gå for langt, er vår konklusjon at det fortsatt trengs oppmerksomhet og innsats knyttet til utviklingen av styringsdokumentene. Det gjelder også utviklingen av *ambisjonene* for og målsettingene om hvordan styringen skal foregå og innrettes. Det er grunn til å minne om at forenkling ikke nødvendigvis fører til forbedring, og at samordning ikke nødvendigvis bør gjennomføres for enhver pris. Arbeidet med utviklingen av styringsdokumentene bør derfor følges opp gjennom en fortsatt tett dialog mellom fylkesmann, styringsetat og KMD. Dette kan gjøres i forbindelse med allerede eksisterende møteplasser (som etatsstyringsmøtene, bilaterale møter mellom KMD og styringsetat, DFU-møter, fagmøter og styringsmøter med den enkelte fylkesmann). En måte å identifisere problemer

så vel som løsninger på, kan være ved å gjennomføre nærmere undersøkelser, for eksempel gjennom en survey til styringsetater og fylkesmannen der dette er tema.

7.2 Større grad av handlingsrom

Styrkene og svakhetene ved styringssystemet oppfattes ikke overraskende ulikt, alt etter hvor i systemet man sitter. I underveisrapporten for denne evalueringen fant vi at fylkesmennene opplevde at det var lite rom for prioritering av oppgaver og ressurser innenfor det enkelte embete, og at fylkesmannens autonomi og selvstendige handlingsrom ble sett på som relativt begrenset (Rykkja, Rubecksen og Flo 2016). Målet om økt handlingsrom for fylkesmannen er ikke oppnådd sett fra embetenes side. Sett med fagetatens øyne er imidlertid et stort handlingsrom ikke et opplagt mål i seg selv, fordi det kan resultere i prioriteringer som ikke samsvarer med fagetatens interesser. Styringsetatene legger som nevnt vekt på at det er et betydelig behov for styringsinformasjon fra fylkesmennene. Dette er et behov som i mange tilfeller «trumfer» ønsket om å holde omfang og detaljeringsgrad på rapporteringen nede.

I vår følgeevaluering har vi ikke detaljert informasjon om hvor det eventuelt er behov for mer autonomi og handlingsrom. Basert på datamaterialet er det imidlertid tydelig at det er ulike oppfatninger om hva dette handlingsrommet skal eller bør bestå av. Fylkesmennene selv opplever at arbeidet med nye styringsdokumenter har tatt mye tid, og at rapporteringssystemet i praksis i unødig stor grad stjeler ressurser fra annet arbeid. De oppfatter også at utstrakt detaljstyring mer generelt hindrer selvstendige prioriteringer på regionalt nivå. Det er vanskelig å konkludere at omleggingen av styringsrammeverket faktisk har ført til mindre detaljstyring, og dermed mer handlingsrom, selv om styringsdokumentene i seg selv er forenklet. Mer oppmerksomhet om overordnet styring og samordning synes imidlertid ikke så langt å ha resultert i mer frihet til å prioritere mellom sektoroppgaver lokalt, slik flere fylkesmenn ser ut til å ønske. En av grunntankene med mål- og resultatstyring er at fastsetting av mål sentralt vil gi mer frihet til oppgaveløsning lokalt. Det kan imidlertid se ut til at den enkelte styringsetat tross alt oppfatter standardisering og ensretting som en tryggere vei til forsvarlig og ikke minst enhetlig oppgaveløsning enn lokal autonomi og fleksibilitet til å finne formålstjenlige løsninger i de enkelte fylker.

Etter vår vurdering er det rom for å ta en mer prinsipiell diskusjon om hva fylkesmannens handlingsrom skal bestå i og hvor langt det skal og bør strekke seg. Den planlange strukturreformen i fylkesmannsembetene vil opplagt endre rammevilkårene for diskusjonen knyttet til standardisering og lokal frihet, men Uni Research Rokkansenteret ser det som vanskelig å forutsi hva konsekvensene vil være. De færre og større embetene vil presumptivt være faglig sterkere, og med færre embeter er det også logisk å se for seg at oppgaveløsningen vil variere mindre enn i dag. Dette skulle i prinsippet tilsi større grunn til tillit fra sentralt hold. Samtidig øker avstanden til kommunene i de enkelte embetene, og i embeter med delt lokalisering kan det å sikre god intern kommunikasjon og samhandling bli en utfordring.

Hvordan fylkesmannen finansieres og hvilke finansieringsordninger som gjelder vil selvsagt også legge klare føringer for embetenes handlingsrom. De eksisterende retningslinjene for finansieringsordningen for fylkesmannen (FAD 2009) gir bestemte rammer og virkemidler, men kan med fordel gjennomgås på nytt med tanke på dette. At mange oppgaver i tillegg er lovpålagt eller regulert gjennom lov har betydning både for kontrollbehov og for prioriteringsmuligheter. Finansiering, organisering av embetet, og grad av formalisering og konkretisering av oppdrag, oppgaver og rapporteringskrav må derfor ses i sammenheng, også på tvers av sektorområder.

Direkte aktivitetsstyring virker begrensende på fylkesmannens handlingsrom. Dersom målet er større handlingsrom bør denne formen for styring begrenses. Også ekstern finansiering bør, i den grad større handlingsrom er ønskelig, begrenses og heller gjøres over rammekapittelet i statsbudsjettet. Styringsetatene kan også i større grad vise embetene tillit ved å gi rom for prioritering i hvordan oppdrag og oppgaver skal ivaretas lokalt.

I prosessen med omleggingen av styringsrammeverket synes målsettingen om større handlingsrom å ha fått mindre direkte oppmerksomhet. Økt handlingsrom har mer vært oppfattet som en mer eller mindre naturlig konsekvens av mer rendyrking av mål- og resultatstyringssystemet, gjennom for eksempel færre og mer overordnede mål og mindre detaljstyring. Forenkling og forbedring av styringsdokumenter, tverrsektoriell samordning, rapporteringsomfang og styringens kvalitet har etter vår vurdering vært mer i forgrunnen, mens hva økt handlingsrom for fylkesmannen skal eller kan bestå i, ikke har vært diskutert inngående i denne sammenhengen. I den grad større handlingsrom for fylkesmannen er en viktig målsetting, bør det løftes og diskuteres nærmere hva som ligger i denne ambisjonen, på hvilke områder det er behov for mer handlingsrom, og hvordan dette eventuelt kan oppnås. Et første steg kan være ta dette opp i DFU-sammenheng, og det kan videre være et aktuelt tema å utforske videre på kommende fagmøter.

7.3 Færre mål på strategisk viktige områder

Mens mål- og resultatstyringen tidligere ofte har vært kritisert for å styre oppmerksomheten mot mer snevre målsettinger, ble særlig tverrgående og sektorovergripende målsettinger løftet fram med det nye styringsrammeverket. Omleggingen av styringsrammeverket har resultert i færre mål og en orientering mot mer tverrsektorielle mål, og dessuten gradvis noe færre oppgaver og oppdrag i styringsdokumentene. Økt bruk av tverrsektorielle mål virker også særlig til reduksjon i antall mål i styringsdokumentene ved at flere styringsetater samordner seg.

Samtidig er det vanskelig å identifisere målbare indikatorer for å vurdere effekten av det fylkesmannen gjør, både når det gjelder det sektorspesifikke og når det gjelder samordning. Dette fremheves av informantene i denne evalueringen. I praksis er det ofte et uklart skille mellom resultatstyring og mer aktivitetsbasert styring. I mange tilfeller er det som kalles for resultatmål, for eksempel i tildelingsbrevet, mer et mål på *aktivitet* (dvs. mål på hva man gjør) enn et resultatmål i den forstand at en måler *effekten* av det man gjør. Mål på aktiviteter er typisk lettere å kvantifisere, mens resultater i form av *samfunnsmessige effekter* generelt er vanskeligere å måle. Ofte handler måling av slike effekter om noe mer kvalitativt, og kan dermed innebære mer subjektive vurderinger og oppfatninger.⁵⁹ Problemene med å måle virkning og samfunnsmessige effekter av styring er grunnleggende utfordringer som ofte fremheves i faglitteraturen, men som denne litteraturen ikke har entydige svar på.

Mange av våre informanter var opptatt av at målformuleringene i styringsdokumentene burde være tydeligere. Dette kan være et uttrykk for et ønske om å orientere styringen mot det som virker, dvs. de samfunnsmessige effektene. Begrepet tydelighet er opplagt et plussord, men også et uttrykk som kan lede oppmerksomheten i retning av mer kvantifiserbare mål. De sektorovergripende ambisjonene må

⁵⁹ Et tilfeldig valgt eksempel fra Fylkesmannens tildelingsbrev for 2018 kan være resultatmålet: «Alle kommuner har planprogram som redegjør for hvordan boligsosiale utfordringer og løsninger skal ivaretas.» Dette resultatmålet kan være helt eller delvis innfridd, og en kan enkelt rapportere inn hvor mange kommuner som har slike planprogram. I hvilken grad dette faktisk bidrar til «en bærekraftig, trygg og fremtidsrettet samfunnsutvikling og arealbruk», som er det tverrsektorielle delmålet som dette resultatmålet knytter seg til, er vanskeligere å fastslå med sikkerhet. Det samme er om dette resultatmålet faktisk bidrar til en forbedring av boligsosiale utfordringer..

formuleres på et høyere abstraksjonsnivå nettopp fordi de går på tvers. Tydelighet blir da opplagt vanskeligere. Dette gjelder både de rollebaserte målene og for de tverrsektorielle delmålene. Her er det også et spenningsforhold mellom tydelighet i form av mer eller bedre operasjonalisering, og målsettingen om mer handlingsrom. Når det gjelder tverrsektoriell styring bør det være særlig relevant å etterspørre resultater i form av samfunnsmessige effekter, og effekter som først og fremst må vurderes kvalitativt, ikke kvantitativt. Slike effekter kan være intenderte, men også ikke-intenderte. Ofte er det ikke en klar kausalsammenheng mellom resultatmål og ønsket effekt.

Vår anbefaling i denne sammenheng er at styringsetatene, gjerne i samarbeid med KMD og med relevante fagmiljø, drøfter videre hvordan en kan operasjonalisere tverrsektorielle resultatmål på en måte som gjør at de samfunnsmessige effektene kommer mer i forgrunnen. En hensiktsmessig måte å få bedre grep om hvilke effekter styringen har, kan skje ved at KMD innhenter konkrete erfaringer fra embetene og fra kommunene, eventuelt i samarbeid med KS. Kunnskapsinnhenting kan skje gjennom enkelte dypdykk innenfor bestemte prioriterte fagområder der styring oppleves som særlig vanskelig, eller gjennom en bredere gjennomgang av flere fagområder med oppmerksomhet om tverrsektorielle og/eller «gjenstridige» problemstillinger. Fagmøtene kan også være gode arenaer for slik erfaringsoverføring og videre drøfting.

Oppmerksomhet om hva som virker er etter vår oppfatning viktig. En av de store utfordringene er nettopp å få til en vridning mot mer *samfunnsmessige resultater*. Dette oppleves som en gjennomgående utfordring også for de fleste som vi har intervjuet. Selv om det er en utvikling mot færre, mer overordnede og tverrsektorielle mål, oppfatter fylkesmennene at styringsomfanget er stort, og at detaljstyring og aktivitetsmåling fremdeles er utbredt. En dreining mot mer oppmerksomhet om de samfunnsmessige resultatene av det fylkesmannen gjør på de enkelte områdene kan være med på å synliggjøre betydningen av embetet, og legge til rette for en bedre utnyttelse av den kompetansen og kunnskapen som fylkesmannen har og får på mange områder.

Når det gjelder utvikling av mål ser vi at det er et behov for å rette oppmerksomheten mer mot de samfunnsmessige effektene og hensiktsmessigheten av det man gjør. Antallet mål er ikke nødvendigvis det viktigste, det er operasjonaliseringen av dem og oppmerksomheten om hvordan de kan oppnås som er det vesentlige. Hva som er strategisk viktig er også et politisk spørsmål, og et spørsmål som forutsetter dialog og tillit mellom fylkesmannen, styringsetatene og den politiske ledelsen. Vår anbefaling i denne sammenhengen er å gjennomføre mer systematiske undersøkelser av måloppnåelse gjennom effekterstudier på prioriterte områder. Her kan det for eksempel rettes spesiell oppmerksomhet mot hvilken effekt innføringen av tverrsektorielle mål har hatt.

7.4 Bedre samordnet styringsdialog

Vår evaluering tyder på at fylkesmennene opplever store samordningsutfordringer, både når det gjelder å samordne styringssignaler fra fagmyndighetene og å oppnå god samordning internt i embetet. Samtidig er det tydelig at fylkesmennene opplevde en økt samordning av styringssignaler fra fagmyndighetene gjennom innføringen av det nye styringsrammeverket. Både fylkesmennene og fagmyndighetene opplevde KMD som et tydelig og handlekraftig departement i denne sammenhengen.

Vår vurdering er at en er godt på vei til å innfri ambisjonene med styringsrammeverket som gjelder en bedre samordnet styringsdialog. Dette understøttes av gjennomgående høy grad av tilfredshet med det nye rammeverket, og ses kanskje spesielt i forbindelse med den nye møtestrukturen.

Den nye møtestrukturen viderefører arenaer for erfaringsutveksling og samarbeid, men i en ny form. Når det gjelder de enkelte tiltakene som er lansert, opplevdes etableringen av det felles etatsstyringsmøte som en positiv nyvinning sett fra både styringsetatenes og fylkesmennenes side, men tydeligst hos de siste. Møtet har en tydelig regi og KMD har en tydelig lederrolle der det inviteres til systematisk diskusjon om tildelingsbrev og årsrapporter, også med rom for respons, bidrag og felles læring. Det er en sentral arena der fagmyndighetene får formidlet viktige styringssignaler, og samtidig en arena der fylkesmennene får anledning til å gi sine tilbakemeldinger til fagetatene. Ved å samle styringsetatene oppnås også viktige samordningseffekter. Dette forutsetter imidlertid at alle de berørte fagetatene er til stede på de bolkene i programmet som er tilegnet tverrsektoriell styring, og at de ikke utelukkende stiller på «sine» fagspesifikke poster i programmet.

Vår anbefaling er at etatsstyringsmøtet videreføres. Det bør fortsatt ha en stram regi og holde et høyt faglig nivå. Det er også viktig at etatene er representert med personer på høyt nivå. Idealet bør være at alle styringsetatene prioriterer å være til stede på hele møtet. KMD bør fortsatt forsøke å motivere til slik bred deltakelse. Vi anbefaler samtidig at en forholder seg kritisk til hvilke programposter som skal innlemmes og vurderer om møtets varighet kan reduseres til en (lang) arbeidsdag.

Fagmøtene oppleves om viktige fora for faglig fordypning og avklaring, diskusjon og meningsbrytning, og en viktig møteplass for embetenes lederskap som kollegium og for dette kollegiet på den ene siden og representanter for sentrale styringsetater på den andre siden. Vi registrerte midtveis i vår evaluering en usikkerhet knyttet til hvordan disse møtene skal videreføres. Vi ser også at det skillet mellom styringsmøter og fagmøter i praksis ikke oppleves som helt klart, selv om det fremstår slik i det nye styringssystemet. Vi noterer et behov for en videre avklaring når det gjelder fagmøtenes rolle, innretning, hyppighet og omfang. Vi noterer også at fylkesmennene mener det særlig er behov for en møtearena der også politisk ledelse er til stede. Formodentlig er dette et behov som også finnes «den andre veien»: Politisk lederskap kan ha behov for å kommunisere direkte og samlet med statens fremste representanter i fylkene, f.eks. i forbindelse med større reformer eller i ekstraordinære situasjoner.

Det virker urealistisk med helt vanntette skott mellom styringsmøtene og fagmøtene. I praksis vil fagmøtene ofte gi viktige avklaringer som gjelder og har betydning for styring. Det vil ikke minst være tilfelle i den grad politisk ledelse deltar på fagmøtene. Denne interaksjonen mellom politisk ledelse og embetene kan og vil i mange tilfeller oppfattes mer som et uttrykk for «styring». I mange tilfeller vil det nok også være behov for slike avklaringer, både sett fra fylkesmennenes og fra fagmyndighetenes side. Det synes viktig at møtestrukturen tilpasses for å støtte behovene for direktekontakt mellom politisk lederskap og fylkesmennene. Etter vårt syn er det mest naturlig å se for seg at dette skjer gjennom fagmøter, og at de formelle rammer rundt fagmøtet modifiseres (åpning for politisk styring; krav om tilstedeværelse, referatkrav m.m.) for å skape den nødvendige klarhet rundt forutsetningene for disse møtene. Vår vurdering er dermed at KMD og DFU-departementene bør ta stilling til på hvilken måte kontakten mellom politisk ledelse og fylkesmannen kan ivaretas. Både å opprette en tredje kategori møter eller å legge tydeligere til rette for denne typen direktekontakt gjennom fagmøter kan være aktuelle løsninger. Vi anbefaler samtidig at det vurderes ytterligere kartlegging av i hvilken grad det fortsatt foregår «styring utenfor styringssystemet» og en vurdering av hvordan dette i så tilfelle skal håndteres, bl.a. med tanke på å sikre etterprøvnbarhet. Vi anbefaler videre at en vurderer å gjennomføre en studie av hvordan sektorstyringen praktiseres, der det også er rom for komparasjon på tvers av styringsetater.

I utgangspunktet skal KMD ha en koordinerende rolle overfor fagmyndighetene. I praksis, og særlig med gjennomføringen av det nye styringsrammeverket, er det tydelig at KMD har hatt og tatt en mer aktiv rolle. Resultatet er, etter vår vurdering, at en i styringen av fylkesmannen har beveget seg til et høyere trinn på samordningsstigen (jf. kapittel 3). Flere informanter nevner at KMD har hatt en åpen og ydmyk tilnærming og at både fylkesmenn og styringsetatene har opplevd å bli hørt. Dette har sannsynligvis vært viktig for å lykkes. Samtidig har departementet gitt tydelige bestillinger og sørget for tett oppfølging. Den konstante oppmerksomheten fra KMD og deres relativt detaljerte råd og innspill til fagmyndighetene i utarbeidelsen av dokumentene ble oppfattet som tid- og ressurskrevende, men også som nødvendig, i alle fall i en overgangsfase. Den tette oppfølgingen ga også resultater, i form av mer strømlinjeformete og sammenhengende dokumenter, og utarbeidelse av tverrsektorielle mål, færre mål, delmål, og styringsparametere, og i alle fall en moderat nedgang i rapporteringskrav knyttet til disse dokumentene. I fortsettelsen synes det hensiktsmessig å legge opp til både fellesmøter og bilaterale møter når nye tildelingsbrev skal utarbeides. Fellesmøtene og DFU-møtene har en særlig viktig funksjon i det at de kan gi fagmyndighetene inntrykk av det totale omfanget av styringskrav fylkesmannen står overfor, samtidig som tverrsektorielle tema og problemstillinger løftes fram.

Inntrykket er at det har vært lagt til rette for en omfattende gjensidig dialog og mulighet for å ta opp detaljerte forhold i prosessen. Vi vurderer dette som både relasjonsbyggende og avklarende, ikke minst i en omstillingsprosess. Den tette oppfølgingen fra KMD sin side direkte rettet mot fagdepartementene syntes i tillegg å ha bidratt til å ansvarliggjøre departementene, både i styringen generelt men også mer spesielt i endringsprosessen. Tilnærmingen ser ut til å ha virket til fordel for alle involverte parter, og har sannsynligvis vært avgjørende for å kunne lykkes. Dette er en form som vi oppfatter bør videreføres. Grensene for hvor langt KMD skal gå i rollen som samordningsmyndighet og hvilke virkemidler som kan og bør brukes i denne sammenhengen er imidlertid noe som bør drøftes på et mer prinsipielt grunnlag. Vi observerer at fylkesmennene oppfatter et tydeligere KMD og en tydeligere oppmerksomhet mot samordning som positivt, mens styringsetatene er mer skeptisk til et sterkere KMD. Det er her også et prinsippvalg knyttet til muligheten for delegasjon av styringsmyndighet og kontrollansvar til underliggende etater som bør diskuteres og vurderes på et mer overordnet nivå.

7.5 Mer relevant rapportering

Det er ut fra vårt materiale vanskelig å vurdere om rapporteringen har blitt mer relevant eller ikke. Til det trengs det en mer systematisk gjennomgang. Mange av våre informanter er imidlertid opptatt av at *omfanget* av rapportering er for stort, og i denne kritikken ligger det formodentlig en vurdering av at også relevansen av rapporteringen er for lav. Vår underveisevaluering konkluderte med at fylkesmennene (fremdeles) opplevde rapporteringen som svært omfattende. Vi observerte med andre ord allerede i starten av evalueringen en tendens til at reduksjonen i antallet mål og resultatkrav ble kompensert med flere bestillinger, aktivitets- og rapporteringskrav. Samlet sett er det forholdsvis liten variasjon mellom embetene når det gjelder oppdrag, oppgaver og rapporteringskrav, men vi registrerer at det har vært en merkbar økning i rapporteringskrav i årsrapportene også fra 2016 til 2017. Samtidig har mengden rapportering utenom årsrapportene gått ned i denne perioden. Utviklingen på rapporteringssiden er med andre ord ikke helt entydig.

Fylkesmennenes opplevelse av at det er mye rapportering totalt sett, er ikke endret. Flere embeter opplever at det i for stor grad stilles for detaljerte og krevende krav til rapportering i tillegg til årsrapporten, og at det stilles krav om rapportering som ikke har direkte med måloppnåelse å gjøre. Det

er også eksempler på dobbeltrapportering, altså at fylkesmannen rapporterer identiske opplysninger i flere systemer parallelt.

Det er en viss forståelse hos fagetatene for at tilleggsrapporteringen kan oppleves som krevende. Fagetatene ser imidlertid at rapporteringen gir nødvendig og viktig styringsinformasjon. Ønsket om vurdering av fylkesmennenes måloppnåelse er ett hensyn. I tillegg gir rapporteringen viktig informasjon til styringsmyndighetene om tilstanden på bestemte områder. Fagetatene fremhever også at rapporteringen kan gi fylkesmennene anledning til å påvirke og være med å forme politikk på bestemte områder. Samtidig peker flere på at styringsinformasjonen som innhentes via årsrapporteringen er for generell til å kunne gjøre gode vurderinger av kvalitet og måloppnåelse.

Det synes etter vår oppfatning å fortsatt være et stort behov for overvåke og analysere utviklingen når det gjelder rapportering. En bør både vurdere tiltak for å få en bedre oversikt over det totale omfanget, og tiltak for å undersøke og diskutere relevansen av rapporteringen på ulike områder. Når det gjelder omfanget kan det vurderes å samle rapporteringen slik at det blir færre rapporteringsperioder. En bør undersøke om og i hvilken grad styringsinformasjon som fagetatene har behov for kan innhentes på annet vis, eller suppleres av andre informasjonskilder. En annen måte er å arbeide for å begrense supplerende tildelingsbrev så mye som mulig. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å fjerne de supplerende tildelingsbrevene helt, i det ny kunnskap, nye situasjoner og hendelser kan endre styringsbehovene markant på kort tid.

7.6 Avsluttende bemerkninger

Vårt hovedinntrykk er at fylkesmannen har mange, omfattende og varierte oppgaver som skal ivaretas. Samtidig er ressursene begrenset. Hvilke oppgaver og ressurser som skal legges til fylkesmannen er en politisk avveining. Oppdragsgiverne er flinke til å si hva som skal prioriteres, men bør også kunne si noe om hva som *ikke* skal prioriteres i enkelte perioder eller innenfor enkelte områder. Samspill og dialog må være viktigere enn en skjematisk og entydig tilnærming, særlig når oppgavene til fylkesmannen er såpass komplekse og varierte som de er.

Ministerstyreprinsippet og den etablerte sektortankegangen oppfattes ofte som et hinder for helhetstenkning og samordning (Difi 2014). Samtidig - ministerstyreprinsippet er ikke konstitusjonelt forankret og det er derfor i prinsippet ikke noe i veien for mer kontakt og samordning på tvers (Smith 2015). Vi ser i vår evaluering at det er en tydelig vilje til å jobbe mot bedre samordning, og det finnes virkemidler. Selv om sektorprinsippet er et sterkt og etablert prinsipp i praksis, kan økt bevissthet om muligheten for og fordelene ved samordning på tvers av departements- og etatsgrenser gi åpning for bruk av flere og sterkere virkemidler.

Med ministerstyreprinsippet i bunn er det likevel på de fleste områdene de enkelte fagdepartementene og etatene som avgjør om de vil benytte seg av fylkesmannen. Det er derfor i praksis de enkelte oppdragsgiverne sine opplevelser av hvor grensen mellom faglige og helhetlige hensyn går, som er det avgjørende. Hvordan styringen innrettes, er til syvende og sist opp til den enkelte fagmyndighet. Detaljerte krav til fylkesmannen kan være berettiget, både ut fra faglige hensyn og ut fra et kontrollbehov. Tilliten mellom oppdragsgiver og fylkesmann er viktig i denne sammenhengen. Dersom styringsetatene opplever at fylkesmannen gjør en god jobb over tid, er det kanskje rimelig å se for seg at behovet for detaljstyring vil avta.

Vår følgeevaluering har gitt indikasjoner på at de ferskeste formelle endringene i styringsrammeverket er med på å endre realitetene ute i fylkesmannsembetene. Det er imidlertid mange forhold som totalt sett påvirker denne styringen, og det er generelt vanskelig å isolere faktorer og effekter som kan knyttes til det nye styringsrammeverket alene. Det er lett å observere endringer i styringsdokumenter og møttestruktur, men det er vanskeligere å si noe om konkrete effekter. Dette skyldes blant annet at det fremdeles er kort tid siden endringene i styringsrammeverket ble innført.

Styring er noe som utvikles og endres kontinuerlig. Pågående og kommende forvaltningsreformer vil sannsynligvis påvirke styringen av og i embetene i fremtiden. Organisatoriske (og andre) endringer knyttet til ny geografisk inndeling på flere områder vil for eksempel stille både departement, direktorat og fylkesmannen overfor andre og nye styringsutfordringer som det er vanskelig å si noe om på det nåværende tidspunkt. Det nærmeste året vil kunne gi noen viktige avklaringer.

8. Referanser

- Bouckaert, G., G. Peters, K. Verhoest (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Difi (2012) *Styring av Fylkesmannen*. Rapport 2012:9. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Difi (2014) *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Tilgjengelig fra <https://www.difi.no/rapport/2014/11/mot-alle-odds-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning>
- Difi (2016). *Ikke bare pådriver... Om utøvelsen av KMDs samordningsroller*. Rapport 2016:8. Tilgjengelig fra <https://www.difi.no/rapport/2017/01/ikke-bare-padriv-om-utovelsen-av-kmds-samordningsroller>
- DSB (2015) *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Tønsberg: DSB.
- FAD (2012) *Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fylkesmannsrollen/id673762/>
- FAD (2009) *Finansieringsordning for Fylkesmannen Retningslinjer med utdypende kommentarer*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltning/retningslinjer_finansiering_fylkesmann.pdf
- Fimreite, A.L., P. Lango, P. Lægreid og L.H. Rykkja (red.) (2014) *Organisering for samfunnssikkerhet og beredskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- FIN (2015) *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statligokonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/>
- Flo, Y. (2004) *Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Avhandling til Dr. art-graden. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Flo, Y. (2014) *Statens mann, fylkets mann. Norsk Amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, G og Y. Flo (2009) *Den nye staten? Del II av Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, T., M. Indset, I. Sletnes og T. Tjerbo (2009) *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*. NIBR-rapport nr 19, Oslo: NIBR.
- Kgl. res. 19. juni 2015. Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703>
- KMD (2014) *Program for bedre ledelse og styring i staten 2014–2017*. Oslo: DSS.
- KMD (2015) *Bedre styring av Fylkesmannen*. Rapport. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2016) *Konkurransesgrunnlag – følgeevaluering av nytt rammeverk for styring av Fylkesmannen*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- KMD (2016a) *Utredning av fylkesmannens fremtidige struktur*. Rapport fra prosjektgruppen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet 21.12.2016. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2016b) *Utarbeidelse av styringsdokumenter for fylkesmannen for 2017*. Brev datert 26.05.2017
- KMD (2016c) *Har fanget 27 tidstyver hos Fylkesmannen*. Pressemelding 08.02.2016. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/har-fanget-27-tidstyver-hos-fylkesmannen/id2474199/>
- KMD (2016d) *Tildelingsbrev til fylkesmannen for 2016*. Tilgjengelig fra: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2017/Styringsdokumenter/>.
- KMD (2016e) *Virksomhets og økonomiinstruks, fastsatt 5. februar 2016*. Tilgjengelig fra <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/Styringsdokumenter/>.
- KMD (2016f) *Foreløpig tildelingsbrev og utkast til virksomhets- og økonomiinstruks for 2017 til Fylkesmannen*. Brev av 28. oktober 2016, KMD.
- KMD (2016g) *Tilbakemeldingen fra Fylkesmannen til styringsdokumenter for 2016*. Brev av 17. november 2016. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2016h) *KMD v/Statsforvaltningsavdelingen orienterer til DFU-møtet 22. november 2016*. Brev av 15.11 2016. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2017a) *Virksomhets og økonomiinstruks*. Tilgjengelig fra: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2017/Styringsdokumenter/>.
- KMD (2017b) *Tildelingsbrev til fylkesmannen*. Tilgjengelig fra: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2017/Styringsdokumenter/>.
- Kvale, S. (1997) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal ad Notam.
- Ladegård, G. og S. I. Vabo (2010) *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lægreid, P., T. Randma-Liiv, L.H. Rykkja, og K. Sarapuu (red.) (2014) *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lægreid, P. and L.H. Rykkja (2015) Organizing for 'Wicked Problems'. Analyzing Coordination Arrangements in two Policy Areas: Internal Security and the Welfare Administration» *International Journal of Public Sector Management* **28 (6)**: 475-493.
- NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Utgiftskapitler: 1–2, 500–595, 2412, 2445, 2465 Inntektskapitler: 3500–3595, 5312, 5445–5446, 5615–5616. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-kmd-20152016/id2456031/?ch=1>
- Prop. 1 S (2015–2016) *For budsjettåret 2016 — Utgiftskapitler: 61, 400–497 Inntektskapitler: 3400–3497*. Finansdepartementet. hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-gul-bok-20162017/id2513899/>
- Riksrevisjonen (2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene*, Dokument 3:14 (2006-2007)

- Riksrevisjonen (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*, Dokument 3:7 (2014–2015)
- Riksrevisjonen (2017) *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*, Dokument 3:8 (2016–2017)
- Rykkja, L.H. (2014) Fylkesmannen som samordningsinstans. I Fimreite, A.L., P. Lango, P. Lægreid og L.H. Rykkja (red.): *Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rykkja, L.H., K. Rubecksen og Y. Flo (2016) *Følgeevaluering av nytt styringsrammeverk for Fylkesmannen*. Underveisrapport: Fylkesmannens perspektiv på nytt styringsrammeverk. Rapport 10/2016. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- Røiseland, A. og S. I. Vabo (2016) *Styring og samstyring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- St.meld. nr. 44 (1982–83) *Om maktutredningen*. Tilgjengelig på:
https://www.stortinget.no/no/Sakerogpublikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=198283&paid=3&wid=d&psid=DIVL172&pgid=d_0079.
- St. meld. nr. 10 (2016-2017): *Risiko i et trygt samfunn*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Strandli, B. (2011) *Det nytter ikke å være en skinnende stjerne på himmelen alene. Fylkesmannens initiativ- og samordningsrolle (IS)*. Rapport, Fylkesmannen i Vestfold. Tønsberg.
- Smith, E. (2015) Ministerstyre – et hinder for samordning? *Nytt norsk tidsskrift* 32 (3): 258-266.
- TB (2016) Tildelingsbrev for fylkesmannen 2016:
<https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/Styringsdokumenter/>
- TB (2017) Tildelingsbrev for fylkesmannen 2017:
<https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2017/Styringsdokumenter/>

Appendiks

Appendiks I. Liste over intervjupersoner i departement og direktorat

Departement	Navn	Funksjon	Tidspunkt
KLD	Lene Lyngby	Ekspedisjonssjef Naturforvaltningsavd. DFU-representant	29. juni 2016
KMD	Grete Haugdal	Kontorsjef, planavdelingen	29. juni 2016
HOD	Petter Øgar	Ekspedisjonssjef Kommunetjenesteavd.	16. sept 2016
KMD	Hans Petter Gravdahl	Avd. direktør, Kommunalavdelingen	16. sept 2016
LD	Wenche Østrem	Avd. dir, Forskning, innovasjon og regionalpolitikk	21. sept 2016
KD	Ann Helen Elgsæther Magnhild Aasan	Avd. dir, Opplæringsavd. Saksbehandler	26. januar 2016
Direktorat			
MD	Bjørn Bjørnstad	Avd. dir, tilsyn- og miljødataavdelingen	16. mars 2017
Hdir	Svein Lie	Divisjonsdirektør, Divisjon primærhelsetjenester	21. februar 2017
Udir	Bente Barton Dahlberg	Avdelingsdirektør, tilsynsavdelingen	3. mars 2017
DSB	Dag Olav Høgvold og Marit Medbye	Fung. Avdelingsleder, Regional og lokal sikkerhet. Saksbehandler	17. februar 2017
Ansvarlige i KMD			
	Björg Holen og Eivor Bjerkestrand		23. februar
	Cathrin Sætre	Ekspedisjonssjef	23. februar

Appendiks II. Intervjuguide, styringsetater

Intervjuguide/temaliste – fagdepartementene/direktoratene*

*Intervjuguiden er veiledende, og vil tilpasses i det enkelte intervjuet.

- Kan du fortelle litt om deg selv/din rolle - hvilke oppgaver har du knyttet til styringen av FM?
- Kan du fortelle litt om hvilke tema/områder som ditt departement/direktorat styrer FM på?
 - Noen spesielle forhold/utfordringer kontra andre departementsområder?
- Kan du fortelle litt om hvordan styringen av FM fra ditt departement/direktorat typisk foregår? (FØR KONTRA NÅ)
 - Hvordan: Dialog, møter, styringsdokumenter, rapportering
 - Fra departement og/eller fra direktorat?
 - Dersom direktorat med delegert styringsmyndighet – litt om rolleavklaring mellom fagdepartement og direktorat i styringsprosessen, fagdepartementets involvering (og eventuelt hvordan). Andre aktørers innvirkning (som FAD/KMD, Riksrevisjon el.l.)?
 - Via embetsledelsen eller direkte til fagavdeling?
 - Resultat- eller aktivitetsbasert? Vurderinger av dette og årsak?
 - Omfang, detaljeringsgrad?
 - Ulik begrepsforståelser/«språk», virkelighetsoppfatninger ml dep/dir og FM?
 - Stor variasjon eller spesielle utfordringer knyttet til enkelte embeter?
 - Tillitsforhold? Grad (høyt-lavt) og oppfatning/vurdering av tillit (nødvendig, problematisk?)
 - Betydningen av lokalkunnskap, hvor viktig for ditt departementsområde/direktorat?
- Hvordan har **tilbakemelding** om styringsprosessen vært artikulert/praktisert?
 - Fra Fylkesmannen til departement/direktorat
 - Fra ditt departement/direktorat til FAD/KMD?
 - Dersom misnøye med det gamle systemet, hvordan ble kritikken artikulert, på hvilke arenaer?
 - Ble evt. kritikk blir fulgt opp, hva var responsen? Hvem hadde ansvaret for oppfølging?
- I hvilken grad har det eksistert mer **uformelle styringskanaler** på siden av de formelle (for eksempel «direktelinje» mellom direktorat og fagavdelinger ute i det enkelte embete, detaljerte (uformelle) «føringer» i tillegg til tildelingsbrev?
 - Omfatter slik uformell styring bestemte saker, departementsområder?
 - Hvordan er utviklingen av slik styring - mer eller mindre?
 - Er slik uformell styring uheldig eller et viktig supplement?
- Hvilke erfaringer/vurderinger har dere hatt med bruk av **mål- og resultatstyringssystemet** i styringen av embetet?

FØR kontra NÅ

- Formulering av mål, delmål, styringsparametere og resultatmål: Vanskelig?
- I hvilken grad er målene (sektormål og tverrsektorielle) tydelige?
- Hvem utformer målene? Departement/direktorat, samarbeid med Fylkesmannen?
- Sammenheng mellom mål, resultatkrav og rapporteringskrav?
- Forholdet mellom kvantitative og kvalitative resultatmål og vurderinger av dette? (Resultatmåling vs. aktivitetsmåling?)
- Etablering av tverrsektorielle mål - en god ide?
- Prioriteres enkelte mål fremfor andre?
- Omfang av mål, delmål, resultatindikatorer - mer eller mindre?
- Rapportering - mer eller mindre?
- Sterkere samordning av mål og styringssignaler fra ulike departementsområder/ direktorater?
- Mer mål- og resultatstyring fremfor aktivitet- og prosessmåling?
- Hvordan vurderer du at **samordningen** på departements/direktoratsnivå har vært når det gjelder styringssignaler til Fylkesmannen har vært?
 - I hvilken grad er slik samordning viktig?
 - Hvordan vurderer du at embetets evne til å innfri egne samordningsoppdrag har vært?
- Hvordan vurderer du struktur og innhold i de nye **styringsdokumentene**, kontra slik det var før (tildelingsbrev + VØI)?
 - MRS i tildelingsbrev og faste, lovpålagte oppgaver(aktivitet) i VØI: Enklere, bedre enn før, noe som går tapt?
 - Detaljeringsgrad, omfang, lengde, behov for justeringer i løpet av budsjettermin?
 - Samordning av mål og aktivitetskrav fra ulike departementsområder?
 - Behov/praksis for supplerende tildelingsbrev?
 - Behov/praksis for oppgaver/oppdrag utover det som gis i tildelingsbrev?
- Hvordan foregår og fungerer **Fylkesmannens rapportering** til dere?
 - FØR: Skriftlig/muntlig?
 - FØR: Systematisk/sporadisk?
 - FØR: Formelt/uformelt?

- o NÅ: FM får skriftlig tilbakemelding på årsrapport (enkler, bedre enn før, noe som går tapt?)
 - o Avviksrapportering i VØI, fungerer det, noe som går tapt?
- Hvilken betydning har utforming av **ny møtestruktur** i styringsrelasjonen mellom Fylkesmannen og ditt departementsområde?
 - o Hvordan vurderer du utforming og avvikling av det første felles etatsstyringsmøte våren 2016?
 - o Forventninger/ønsker til senere etatsstyringsmøter?
 - o Skriftlig tilbakemelding på årsrapport ifb. med etatsstyringsmøtet, en god ide?
 - o Hvordan har dere opplevd/hva forventer dere av senere fagmøter?
 - o Hvordan har dere opplevd sektorvise styringsmøter? Behov for endringer?
 - o Fylkesmannsmøtene i endring, vurderinger av dette?
- Hvordan har prosessen rundt arbeidet med utvikling av nye styringsdokumenter i 2016 (VØI, tildelingsbrev) vært opplevd fra ditt/departementets synspunkt (sammenliknet med tidligere praksis)?
 - o Fellesmøte i september (informasjon, kommunikasjon)
 - o Bilaterale møter (KMD-dep/dir, kommentarer fra KMD, egne innvendinger)
 - o Tilbakemeldingene fra fylkesmennene på dokumentene (nyttig, uklart, sprikende/sammenfall, departementets håndtering av dette)
 - o DFU-møtet i slutten av november (informasjon, kommunikasjon m.m.)
 - o Opplevs prosessen som samordnende (mellom departementer/områder, resultatmål, rapportering), grad av nytte for eget departement
 - o Forbedringspunkter?
- Hvordan har departementet/direktoratet selv arbeidet (internt) med utviklingen av nye styringsdokumenter (tildelingsbrev, VØI, før/etter bilaterale møter med KMD, etter tilbakemeldinger fra fylkesmennene osv.)?
- Hvordan oppfattes KMDs rolle i arbeidet med styringsdokumentene?
 - o Styring av prosessen generelt, kommunikasjon, informasjon og samordning, (i forhold til eget departement/direktorat, mellom departementsområder, mål og rapportering, på vei mot et «rammedepartement»)?
 - o Lett å samordne – noen aktører/områder lettere enn andre? Forbedringspunkter?
- Forholdet mellom VØI og tildelingsbrevet – generelle synspunkter, fordeler, ulemper, utfordringer generelt og mer spesifikt for eget departement? Forbedringspunkter?
- Årsrapport – elektronisk, ikke ekstra vedlegg – hva er deres foreløpige oppfatninger rundt denne nye løsningen? Fordeler, ulemper, mulige utfordringer, forbedringspunkter?
- Vurderinger av balansen mellom tilstrekkelig informasjon til dere vs. føringer i det nye rammeverket, arbeidsmengde som embeter må legge ned i rapporteringsarbeidet?
- Er det noen **særskilte fordeler eller ulemper** knyttet til det nye rammeverket totalt sett?
 - o Bidrar det til en styrket sammenheng mellom mål, resultatkrav, rapporteringskrav og bedre sammenheng mellom mål i Fylkesmannens arbeid?
 - o Bidrar utformingen/designet av rammeverket til å innfri ambisjonene om bedre og mer samordnet styring av Fylkesmannen? Eventuelt hvordan – hvorfor ikke?
 - o Bidrar det nye rammeverket til mer selvstendig handlingsrom for Fylkesmannen, og er en slik utvikling ønsket?
 - o Utiliserte virkninger med det nye rammeverket - for eksempel mer styring, økt rapportering, feil prioritering, mindre handlingsrom?
- Hvilken betydning/hva slags konsekvenser har det hatt for styringen av FM at **KMD** har overtatt hovedansvaret?
- Hvilken betydning har det nye styringsrammeverket for dialogen mellom ditt departement/direktorat og **KMD** når det gjelder styringen av Fylkesmannen?
- Har du/dere gjort noen refleksjoner om hvordan utformingen og implementeringen av nytt rammeverk vil kunne innvirke på **tillitrelasjoner** mellom Fylkesmannen og ditt/ulike departementsområder, direktorater, KMD?
- Er det mulig å peke på noen mulige **utiliserte virkninger** av det nye rammeverket (både positive og negative)?
 - o For eksempel: overlapp, tydeliggjøring av kompleksitet, mindre/mer kontakt, mindre/mer usikkerhet?
- Er det ellers noe du vil legge til, noe vi ikke har fått dekket?

Appendiks III. Intervjuguide fylkesmenn

Tema 1: Erfaringer med styring av Fylkesmannen generelt (ikke eget embete)

KMD etablerte prosjektet Bedre styring av fylkesmannen for å gjennomgå dagens styring av embetene med sikte på å etablere gode styringsstrukturer med klar målstruktur, færre rapporteringskrav, økt oppmerksomhet om resultat og mindre detaljert styring. (Rapport: Bedre styring av Fylkesmannen 2015).

- Med utgangspunkt i før-situasjonen (forut for innføring av nytt rammeverk for styring av Fylkesmannen)
- Generelle vurdering av ulike departementsområder, styringsdialog mellom FM, departement og direktorat
 - Hvordan opplever du at styringen av Fylkesmannen generelt har fungert?
(Etatstyring = KMDs styring av embetene OG fagdepartementenes styring av embetene, tidligere: embetsstyring om fagdepartementenes styring)
 - o Styring fra ansvarlig departement (FAD/KMD, endring?)
 - o Styring fra fagdepartement
 - o Styring fra direktorat
 - Hvordan vurderer du tidligere styringspraksis/styringskultur mellom ulike departementsområder/direktorater i styringen av Fylkesmannen?
 - o Ulik styringspraksis og styringskultur mellom ulike departementsområder/direktorater? Kan du presisere/eksemplifisere?
 - o Ulik detaljeringsgrad i styringen mellom departementsområder/direktorater? Kan du presisere/eksemplifisere?
 - o Årsaker til/behovet for ulik styringskultur/praksis og detaljeringsgrad?
 - o Konsekvenser av ulik styringskultur/praksis og detaljeringsgrad?
 - Hvordan har tilbakemelding om systemet vært artikulert/praktisert?
 - o Dersom misnøye med det gamle systemet, ble kritikken artikulert på noe vis, hvordan, og på hvilke arena?
 - o Ble evt. kritikk blir fulgt opp, hva var responsen? Hvem hadde ansvaret for oppfølging?
 - Hvilke konsekvenser har disse forholdene hatt mer konkret, for staten, enkeltmennesket?

Tema 2. Erfaringer med styring av Fylkesmannen i eget embete/departement/direktorat

- Med utgangspunkt i før-situasjonen
- Embetsspesifikke vurdering av ulike departementsområder, styringsdialog mellom FM, departement og direktorat
 - Hvordan opplever du at styringen i eget Fylkesmannsembete har fungert?
 - o Noen spesifikke utfordringer i eget embete?
 - o Noen spesielle grep i embetet for å håndtere dette?
 - o Store variasjoner mellom embeter?
 - Hvordan har dere opplevd styringen fra FAD/KMD?
 - Hvordan har dere opplevd styringen fra ulike fagdepartement og direktorat i ditt embete?
 - o Ulik styringspraksis og styringskultur?
 - o Ulik detaljeringsgrad mellom departementsområder/direktorater?
 - o Variasjon i hyppighet og innhold i styringsmøter?
 - o Ulik begrepsforståelser/«språk», virkelighetsoppfatninger?
 - o Vurderinger om årsaker til/behovet for ulik styringskultur/praksis og detaljeringsgrad?
 - o Forskjeller mellom departement vs. direktorat? Hvordan har dette kommet til uttrykk?
 - o «Konkurransforhold» mellom ulike oppdragsgivere?
 - o Tillitsforhold i styringsrelasjoner? Grad (høyt-lavt) og oppfatning/vurdering av tillit (nødvendig, problematisk?)
 - o Vurderinger om konsekvenser av ulik styringskultur/praksis og detaljeringsgrad?
 - Hvordan vurderer du at samordningen av styringsetatene når det gjelder styringssignaler til Fylkesmannen har vært?
 - Hvordan vurderer du at embetets evne til å innfri egne samordningoppdrag har vært?
 - o Noen spesielle grep i embetet for å få til bedre samordning?
 - Hvordan har dere håndtert utfordringer i styringen av Fylkesmannen i ditt embete?
 - o Har dere muligheten for å prioritere mellom ulike områder?
 - o I hvilken grad utnyttes Fylkesmannens lokale og/eller tverrsektorielle kompetanse?

- Hvilke erfaringer/vurderinger har dere hatt med bruk av **mål- og resultatstyringssystemet, rapporteringskrav, og embetsoppdrag og tildelingsbrev i styringen av embetet?**
 - Omfang av styringskrav: mål, resultatmål, aktivitetskrav, rapporteringskrav
 - Hvem utformer målene? Departement/direktorat, samarbeid med Fylkesmannen, Fylkesmannen selv?
 - I hvilken grad er målene (sektormål og tverrsektorielle) tydelige og felles?
 - Sammenheng mellom mål, resultatkrav og rapporteringskrav?
 - Relevans og omfang av resultatindikatorer/rapporteringskrav?
 - Forholdet mellom kvantitative og kvalitative resultatmål og vurderinger av dette? Resultatmåling vs. aktivitetsmåling?
 - Fokus på sektoroppgaver vs. helhetlig perspektiv?
 - Utforming av tildelingsbrev, detaljeringsgrad og lengde, justeringer i løpet av budsjettermin, omfang og forholdet mellom tildelingsbrev fra ulike departementsområder?
 - Samordning av mål og aktivitetskrav fra ulike departementsområder?
 - Vurderinger av andre styringsdokumenter (virksomhets- og økonomiinstruks m.m.)?
- Hvilke erfaringer/vurderinger har dere med **tilbakemeldinger** på Fylkesmannens rapportering til ulike departementsområder/direktorater?
 - Skriftlig/muntlig?
 - Systematisk/sporadisk?
 - Formelt/uformelt?
 - Etats-vis/sectorvis og grad av samordning mellom etater/sektorer?
 - Vurderinger og konsekvenser av dette?
- I hvilken grad har det eksistert mer uformelle styringskanaler på siden av de formelle (for eksempel «direktelinje» mellom direktorat og fagavdelinger ute i det enkelte embete, detaljerte (uformelle) «føringer» i tillegg til tildelingsbrev?
 - Omfatter slik uformell styring bestemte saker, departementsområder?
 - Hvordan er utviklingen av slik styring - mer eller mindre?
 - Er slik uformell styring uheldig eller et viktig supplement?

Tema 3: Nytt rammeverk for styring. Hvordan oppleves, implementeres og fungerer nytt rammeverk for styring?

- kartlegging av hvordan rammeverket oppleves, tas i bruk og gjennomføres

- Har du/dere noen erfaringer så langt fra det nye rammeverket for styring av fylkesmannen?
 - Hva opplever du/dere som nytt? Hvilke nye tiltak har dere erfaring med og hvordan vurderer du/dere disse? (Eksempler nedenfor)
- Hvordan ser du på utforming av nye arenaer og prosesser i styringsrelasjonen mellom Fylkesmannen og ulike departementsområder/direktorater?
 - Ett felles årlig etatsstyringsmøte, sektorvise styringsmøter og fagmøter? (noe som går tapt?)
 - Skriftlig tilbakemelding på Fylkesmannens årsrapportering (enklere, bedre enn før?)
 - Embetsspesifikke tildelingsbrev med felles målstruktur (4 tverrsektorielle hovedmål, 24 delmål – 12 tverrsektorielle) og samtlige styringskrav fra alle styringsetater
 - Oversikt over faste og lovpålagte oppgaver i virksomhets- og økonomiinstruksen (tidligere i tildelingsbrevet)
- Har du gjort deg noen erfaringer og/eller inntrykk av disse nye arenaene og prosessene så langt?
 - Hvordan vurderer du utforming og avviking av det første felles etatsstyringsmøte nå våren 2016?
 - Hvordan har du opplevd senere fagmøter (for eksempel i Tønsberg i midten av juni)
 - Hva synes du om den skriftlige tilbakemeldingen på Fylkesmannens årsrapportering (i forbindelse med felles etatsstyringsmøte)?
 - Har du noen tanker omkring hvordan en slik skriftlig tilbakemelding og felles formidling (også til andre Fylkesembeter i forbindelse med felles etatsstyringsmøtet) av dette innvirker på Fylkesmannens aktivitet og arbeid? Embetsspesifikt og mer generelt?
 - Bidrar utformingen/designet av rammeverket til å innfri ambisjonene om bedre og mer samordnet styring av Fylkesmannen? Eventuelt hvordan – hvorfor ikke?
 - Bidrar det nye rammeverket til mer selvstendig handlingsrom for Fylkesmannen?
 - Bidra til en tydeliggjøring av at Fylkesmannen må forholde seg til mange styringsetater?

- o Bidra til en tydeliggjøring av departementenes helhetlige ansvar for at embetene skal fungere best mulig?
 - o Bidra til en styrket sammenheng mellom mål, resultatkrav, rapporteringskrav og bedre sammenheng mellom mål i Fylkesmannens arbeid?
- Har du noen erfaringer/tanker om selve gjennomføringen/implementering av nytt rammeverk for styring av Fylkesmannen?
 - o Hvordan jobber embetet med implementeringen av nytt rammeverk for styring av Fylkesmannen?
 - o Styrker og svakheter ved gjennomføringen (generelt og embetsspesifikt)?
 - o Utsiktede virkninger ved gjennomføringen/implementeringen av et nytt rammeverk (både positive og negative)?
- Hvordan tror du det nye rammeverket vil påvirke KMDs samordningsrolle overfor Fylkesmannen, og hvordan vurderer du dette (bra, hensiktsmessig, mangelfull)?
- Har du/dere gjort noen refleksjoner om hvordan utformingen og implementeringen av nytt rammeverk vil kunne innvirke på tillitrelasjoner mellom Fylkesmannen og ulike departementsområder, direktorater, KMD?
- Etter din vurdering – er det særskilte fordeler eller ulemper knyttet til det nye rammeverket sett i lys av Fylkesmannens ulike roller og oppgaver (lovpålagte oppgaver, ikke-lovpålagte, sektormyndighet, samordningsinstans, tilsynsmyndighet m.m.)?
- Hvordan vil det nye rammeverket innvirke på Fylkesmannens selvstendige handlingsrom sammenliknet med tidligere?
 - o Prioritering (vesentlighetsoppmerksomhet) – bedre rom for prioritering sammenliknet med før? Eventuelt hvordan og på hvilke områder?
 - o Hvor stort er handlingsrommet (sammenliknet med før)? Hvordan bør handlingsrommet være?
- Hvordan vil det nye rammeverket kunne påvirke bruk mål- og resultatstyringssystemet, rapporteringskrav og tildelingsbrev i styringen av embetet?
 - o Reduserte styringskrav samlet sett?
 - o Færre og (mer) relevante rapporteringskrav (reduert detaljstyring)?
 - o Sterkere samordning av styringssignaler fra ulike departementsområder/direktorater?
 - o Bedre samordning av mål mellom ulike departementer/direktorater?
 - o Mer mål- og resultatstyring fremfor aktivitet- og prosessmåling?
 - o Tilbakemeldinger på Fylkesmannens årsrapportering?
 - o Noen konkrete erfaringer så langt?
- Selv på et så tidlig tidspunkt i implementeringsprosessen, er det mulig å peke på noen mulige utsiktede virkninger av det nye rammeverket (både positive og negative)? Har dere eventuelt gjort dere noen tanker, erfaringer eller refleksjoner omkring dette?
 - o For eksempel: overlapp, tydeliggjøring av kompleksitet, mindre/mer kontakt, mindre/mer usikkerhet?

Avsluttende spørsmål

- Er det ellers noe du vil legge til, noe vi ikke har fått dekket?

Appendiks IV. Utviklingen i typer sektorspesifikke styringskrav

Figur 1. Utviklingen i typer sektorspesifikke styringskrav i styringsdokumentene for fylkesmannen i 2016 og 2017. Hele tall. Kilde: Styringsportalen for fylkesmannen.

