

En vellykket samordning av regional stat?

Evaluering av integreringen av Statens utdanningskontor og fylkeslegeembetet med fylkesmannen

Difi rapport 2009:9
ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foretatt en evaluering av integreringen av Statens utdanningskontor og fylkeslegen med fylkesmannen.

Følgende har deltatt i referansegruppen for prosjektet: assisterende fylkesmann Oddbjørn Nordset (Nord-Trøndelag), avdelingsdirektør Cecilie Mo Batalden (Helse- og omsorgsdepartementet), avdelingsdirektør Ole-Petter Syrrist (Kunnskapsdepartementet), avdelingsdirektør Eli-Johanne Lundemo (Kommunal- og regionaldepartementet), ass. direktør Geir Sverre Braut (Statens helsetilsyn), fung. divisjonsdirektør Jon Hilmar Iversen (Helsedirektoratet), seniorrådgiver Laila Gaupset (Utdanningsdirektoratet), tidl. utdanningsdirektør Kåre Hoel, (Vestfold), fylkeslege Kristian Hagestad (Vest-Agder), spesialrådgiver Øystein Hauge (FAD) og seniorrådgiver Janne Corneliussen (FAD). Referansegruppen har bistått med å kvalitetssikre faktagrunnlaget og kommentere utkast til rapport underveis i prosjektet.

Vi takker referansegruppens medlemmer og alle informantene som velvillig har bidratt med sin tid og sin kunnskap i intervjuer og ved å fremskaffe dokumentasjon.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Ellen Rønning Arnesen, Sanja Kostovska Skaar og Ingunn Botheim (prosjektleder).

Oslo 1. desember 2009



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

1	Innledning	4
1.1	Bakgrunn	4
1.2	Mål for prosjektet	5
1.3	Utdyping av problemstillinger	5
1.4	Metode og datagrunnlag	6
1.5	Leserveiledning	9
2	Om fylkesmannsembetene og integreringsprosessen	10
2.1	Fylkesmannens oppgaver og organisering	10
2.1.1	Oppgaver	10
2.1.2	Organisering av helse- og utdanningsområdet	10
2.2	Integreringsprosessen	11
2.2.1	Beslutningsprosessen	11
2.2.2	Gjennomføring av integreringen	12
2.3	Styring og finansiering av fylkesmannsembetene	13
3	Er målene for reformen nådd?	15
3.1	Gjennomføringen av sektoroppgavene	15
3.1.1	Oppgavegjennomføringen er i liten grad påvirket av integreringen	15
3.1.2	Fylkesmannen overprøver sjelden avdelingenes faglige vurderinger	17
3.1.3	Kontaktmønsteret med overordnet departement og direktorat er endret	18
3.1.4	Den to-sporede styringen på helseområdet er lite problematisk i praksis	20
3.1.5	Utviklingen på utdanningsområdet er i liten grad relatert til integreringen	22
3.2	Administrativ og faglig effektivisering	23
3.2.1	Stordriftsfordeler og stordriftsulemper ved integreringen	23
3.2.2	Begrenset faglig samarbeid, men klar forbedring på beredskapsområdet	24
3.2.3	Ulike avdelinger – ulike kulturer	25
3.2.4	Organisasjonsmodell har liten betydning for samarbeidet?	27
3.2.5	Uvisst om integreringen har påvirket rekrutteringen	27
3.2.6	En viss tilnærming i tilsynsmetodikk?	29
3.3	Samordning overfor kommunesektoren	30
3.3.1	En mer helhetlig stat.	30
3.3.2	Et mer helhetlig bilde av kommunene	32
3.4	Forenkling for innbyggerne	34
3.5	Forutsetninger for å lykkes med integreringen	34
4	Vurderinger og anbefalinger	36
4.1	Ulike syn mellom fylkesmenn og avdelingsledere – tegn på lite vellykket integrering? ..	36
4.2	Utfordringer for videreutviklingen av fylkesmannsembetene	37
4.2.1	Endre rammebetingelser – bør ambisjonene for fylkesmannens samordningsrolle justeres?	38
4.2.2	Videreutvikle embetene mht. samarbeid, effektiv ressursutnyttelse og lederskap	40
4.2.3	Sikre god styring og ressurstildeling	41
4.2.4	Videreutvikle veilednings- og tilsynspraksisen overfor kommunene	42
4.2.5	Samarbeid og læring på tvers av fylkesmannsembetene	43
4.2.6	Styrke forholdet til spesialisthelsetjenesten	43

Vedlegg

Referanseliste

Intervjuguide

Spørreskjemaundersøkelser

Sammendrag

På oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foretatt en evaluering av integreringen av Statens utdanningskontor og fylkeslegen med fylkesmannen.

Reformen trådte i kraft 1. januar 2003 og følgende overordnede målsettinger ble lagt til grunn:

- Effektivisere organiseringen av regional statsforvaltning. Integreringen skal gi en mer effektiv bruk av administrative og faglige ressurser.
- En integrering av etatene skal bidra til å samordne den statlige styringen av kommunesektoren.
- Forenkling i forhold til innbyggerne. Ansvar for å følge opp enkeltindivids klager, eller andre innvendinger mot kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av lover og regelverk, skal i hovedsak samles ett sted.
- Samtidig har det vært vektlagt at reformen skal bidra til å sikre at sektoroppdragene gjennomføres på en best mulig måte (dvs. høy kvalitet på tjenestene, god fagutvikling og tilstrekkelig kapasitet).

Målet med evalueringen har vært å undersøke i hvilken grad hovedmålene med reformen er oppnådd. Prosjektet skulle også vurdere de muligheter og forutsetninger for samordning fylkesmannen som organisasjonsmodell representerer.

I hvilken grad er målene for reformen nådd?

Gjennomføring av sektoroppgavene

Evalueringen viser at sektoroppgavene fortsatt blir prioritert i fylkesmannsembetene etter integreringen. Det har i perioden etter integreringen vært en sterkere vektlegging av rettssikkerhetsoppgaver og tilsyn, særlig på utdanningsområdet. Disse endringene skyldes imidlertid i liten grad integreringen, men er snarere resultat av en ønsket dreining av oppgavetyper samt opprettelse av nye direktorater både på utdannings- og helseområdet.

Administrativ og faglig effektivisering

Hovedinntrykket fra intervjuer og spørreskjemaundersøkelsen er at integreringen har bidratt til at fylkesmannsembetene har fått en mer profesjonell administrasjon. I forbindelse med reformen ble det foretatt et kutt på 20 mill kr på kapittel 1510 ut fra en forventet samordningsgevinst. Det er imidlertid usikkert hvorvidt integreringen har gitt administrative innsparinger i alle embeter. Det har skjedd en viss styrking av det faglige samarbeidet mellom sektorene, særlig når det gjelder beredskapsoppgaver.

Samordning overfor kommunesektoren

Evalueringen viser at integreringen har ført til at staten fremstår som mer samordnet og helhetlig overfor kommunesektoren. Kommunene er fornøyde med integreringen, men merker lite til den i det daglige arbeidet der de først og fremst forholder seg til fylkesmannens ulike fagavdelinger. Fylkesmannen – og fagavdelingene på helse og utdanning – har fått et mer helhetlig bilde av kommunene ved at helse og utdanning er integrert i embetet.

Forenkling for innbyggerne

I vår kartlegging har vi ikke gjennomført bruker- eller innbyggerundersøkelser. Gjennom intervjuer både med representanter for fylkesmannsembetene og kommunene får vi imidlertid inntrykk av at reformen later til å ha hatt liten direkte effekt for innbyggerne.

Utfordringer i videreutviklingen av fylkesmannsembetene

Selv om målene med integreringen til dels er nådd, er det rimelig å stille spørsmål ved om man overvurderte potensialet for faglig samarbeid mellom områdene eller om det ligger til rette for større synergieffekter enn det embetene har klart å ta ut til nå. På bakgrunn av vår undersøkelse så vil vi peke på noen utfordringer vi mener det er viktig at fylkesmannsembetene og "eierdepartementene" og -direktoratene tar tak i.

Endrete rammebetingelser – bør ambisjonene for fylkesmannens samordningsrolle justeres?

Evalueringen viser at det kanskje har vært andre endringer enn integreringen som har vært vel så viktige for fylkeslegene og utdanningsdirektørene. Både på helse- og utdanningsområdet har vi de siste ti årene hatt en utvikling i lovverket som innebærer flere individuelle rettigheter. Denne utviklingen bidrar også til å endre fylkesmannens rolle. Økt vektlegging av tilsyns- og klageoppgaver og økt rollebevissthet i veiledningsarbeidet er konsekvenser av rettsliggjøringen. På bakgrunn av bl.a. disse endringene, er det da rimelig å forvente at samordningsmålene for integreringsprosessen fullt ut kan nås? Er rammebetingelsene for å nå målene endret?

Funnene fra spørreundersøkelsen og intervjuene viser at embetene har et sterkt fokus på å gjennomføre oppgavene for de ulike sektordepartementene. Det er derfor viktig at kravene om samordning balanseres i forhold til behovet for gjennomføring av ulike sektoroppgaver. Når hovedfokuset er på gjennomføring av sektorspesifikke oppgaver knyttet til rettssikkerhet, tilsyn og kontroll, bør ambisjonene om samordning ikke overdrives.

Videreutvikle embetene mht. samarbeid, god ressursutnyttelse og lederskap

Selv om mulighetene for samordning kan være begrenset er det etter vår vurdering likevel viktig at fylkesmannsembetene utnytter de totale ressursene på en best mulig måte. Det innebærer bl.a. ved behov å kunne benytte relevant kompetanse på tvers av fagområdene og å kunne omdisponere ressurser for å sikre en best mulig, samlet måloppnåelse.

Spørreskjemaundersøkelsen viste til dels ulike oppfatninger hos hhv. fylkesmenn og avdelingsledere, bl.a. når det gjelder spørsmål om arbeid på tvers av avdelingene og hvordan kontakten med overordnede myndigheter har blitt etter integreringen. Disse meningsforskjellene er såpass tydelige at de bør danne grunnlag for en diskusjon i ledergruppene i embetene både om fylkesmannsembetenes roller og om hvordan man kan bygge en helhetlig organisasjon i en så sammensatt virksomhet som det fylkesmannen er. Det kan også dreie seg om lederskap, hva slags ledelseskultur embetene skal ha og hvordan ulike erfaringer og synspunkter formidles til overordnede departementer og direktorater.

Sikre god styring og ressurstildeling

Dagens situasjon synes til dels å være preget av manglende koordinering på departements- og direktoratsnivå i styringen av fylkesmannsembetene. En større tydelighet mht. prioritering av fylkesmannens oppgaver vil være et viktig forbedringsområde.

Vår undersøkelse viser at den to-sporede styringen på helseområdet i praksis ikke oppleves som noe stort problem og at dialogen med Helsetilsynet fungerer svært godt. Etter vår vurdering er det imidlertid uheldig med en styringsmodell som ikke er lik for alle fagområdene. Dette kan føre til ytterligere suboptimalisering av styringen ved at de øvrige departementene og direktoratene på ulike måter prøver å sikre egne områder og på den måten sette den eksisterende styrings- og finansieringsmodellen under press. HOD og Helsetilsynet bør derfor vurdere om det fortsatt er slik at den direkte styringslinjen er en forutsetning for god oppgaveløsning og god dialog, eller om dette også vil kunne sikres innenfor den generelle styringsmodellen.

Videreutvikle tilsyns- og veiledningspraksisen overfor kommunene

Vårt inntrykk er at mye av samarbeidet mellom fagavdelingene har vært knyttet til tilsyn og tilsynsmetodikk. Et viktig spørsmål for embetene er om det er muligheter for større grad av felles tilnærming i tilsynet med kommunene, eller om fagområdene og de overordnede kravene til tilsynsmetodikk er for ulike til det. Etter vår vurdering vil det også være viktig for fylkesmannsembetene å videreutvikle veiledningsmetodikk og -praksis. Behovet for veiledning overfor kommunene vil også snarere øke enn minske som følge av rettsliggjøringen og det sterke fokuset på statlig tilsyn.

Samarbeid og læring på tvers av fylkesmannsembetene

Det er utstrakt kontakt på tvers av embetene på ulike nivåer i organisasjonen, men vi mener likevel at det kan være grunn til noe mer systematisk erfaringsutveksling om temaer som berører alle embeter, f.eks. tilsynspraksis og organisering av oppgavene.

Styrke fylkesmannens og Helsetilsynet i fylkets forhold til spesialisthelsetjenesten

Helsetilsynet i fylket er tilsynsmyndighet ikke bare overfor kommunene, men også overfor spesialisthelsetjenesten. Oppgavene overfor spesialisthelsetjenesten representerer flere utfordringer for embetene, bl.a. fordi helseregionene ikke samsvarer med fylkesgrensene. Helsetilsynet i fylket har også en spesiell utfordring knyttet til å "matche" sykehusene mht. fagkompetanse. Sykehusene er store organisasjoner med høy fagkompetanse mens fylkeslegen ofte stiller med en relativt liten avdeling og med begrenset faglig spesialistkompetanse.

Hvorvidt utfordringene knyttet til forholdet til spesialisthelsetjenesten kan løses innenfor rammene av dagens fylkesmannsembeter, er et tema som krever en egen vurdering og som ikke kan gjøres innenfor rammen av dette prosjektet. Etter vår vurdering er det imidlertid svært viktig at denne diskusjonen tas – både innenfor helseområdet og i samråd med fylkesmennene.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Helt siden midten av 1970-tallet har en rekke utredninger drøftet samordningsbehovet i den regionale statsforvaltningen, og særlig for sektoreter som har kommunene som målgruppe. Fra sentralt statlig hold har bedre samordning av de statlige etatene blitt sett på som viktig for at nasjonal politikk og overordnede nasjonale prioriteringer skal få gjennomslag. Fra kommunalt hold har det blitt argumentert for en samordning av statlige sektoreter for å unngå at kommunene møter krav fra ulike statlige sektororgan som trekker i uforenlige retninger.

Ved behandlingen av St. meld. nr. 35 (1991-1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk ble det knesatt som et prinsipp at regionale statsetater med kommunerettede oppgaver burde knyttes organisatorisk til fylkesmannen. Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) fulgte opp denne prinsipielle linjen med å foreslå at Statens utdanningskontor og fylkeslegen burde integreres med fylkesmannen.

Gjennom Stortingets behandling av St. meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling ble det våren 2000 vedtatt at Statens utdanningskontor og fylkeslegen organisatorisk skulle integreres med fylkesmannen (som tilsynsorgan er fylkeslegen faglig uavhengig og direkte underlagt Statens helsetilsyn). Reformen trådte i kraft 1. januar 2003.

Følgende overordnede målsettinger ble lagt til grunn for reformen:

- Effektivisere organiseringen av regional statsforvaltning. Integreringen skal gi en mer effektiv bruk av administrative og faglige ressurser.
- En integrering av etatene skal bidra til å samordne den statlige styringen av kommunesektoren.
- Forenkling i forhold til innbyggerne. Ansvar for å følge opp enkeltindivids klager, eller andre innvendinger mot kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av lover og regelverk, skal i hovedsak samles ett sted.

Samtidig har det vært vektlagt at reformen skal bidra til å sikre at sektoroppdragene gjennomføres på en best mulig måte (dvs. høy kvalitet på tjenestene, god fagutvikling og tilstrekkelig kapasitet).

På utdanningsområdet har det også vært et klart mål å styrke oppfølgingen av den nasjonale utdanningspolitikken, dvs. å styrke tilsynet med skoleeier. Da utdanningsdirektoratet ble opprettet i 2004 ble de tillagt embetsstyringen av fylkesmannsembetene på utdanningsområdet. Det ble samtidig foretatt endringer av hvilke oppgaver som skulle ligge i de enkelte embetene og hva som skulle ligge hos skoleeier. Det var en uttalt prioritering at fylkesmannen skulle drive tilsyn og veiledning, og at skoleeier skulle ha faglige utviklingsoppgaver.

1.2 Mål for prosjektet

Målet med evalueringen er å undersøke i hvilken grad hovedmålene med reformen er oppnådd. Prosjektet skal også vurdere de muligheter og forutsetninger for samordning fylkesmannen som organisasjonsmodell representerer.

1.3 Utdyping av problemstillinger

Evalueringen skulle fokusere på fire hovedperspektiver:

1. Det interne samordnings- og effektiviseringsperspektivet

Et av målene med reformen har vært å sikre mer effektiv bruk av faglige og administrative ressurser. I evalueringen har det derfor bl.a. vært viktig å få kjennskap til hvorvidt reformen har ført til mer samarbeid og kontakt på tvers av gamle etatsgrenser, og bedre og mer fleksibel utnyttelse av kompetanse og ressurser. Vi har også lagt vekt på å få informasjon om graden av – og innholdet i – det faglige samarbeidet på tvers av avdelingene. Det er også spørsmål om større grad av kontakt/samarbeid på tvers innebærer mer reell samordning.

Vi har videre ønsket å se på hvilke utslag reformen har hatt for de administrative kostnadene og ressursbruk på de aktuelle sektorområdene. Her er det imidlertid viktig å være klar over at det i forbindelse med reformen ble foretatt et kutt på 20 mill kr på kapittel 1510 ut fra en forventet samordningsgevinst.

2. Det eksterne samordningsperspektivet

Samordning av statlig styring av kommunesektoren har vært et viktig mål med reformen. Evalueringen har derfor tatt sikte på å belyse hvorvidt dette faktisk har skjedd. Vi har lagt vekt på å få kunnskap om hva slags form for samordning som faktisk skjer, på hvilke områder samordning skjer og om kommunene opplever at reformen har bidratt til bedre samordning.

Samordningsbegrepet kan brukes både om strukturer som legger til rette for samordning og om prosesser som innebærer faktisk samordning. Integreringen av fylkeslegen og utdanningskontorene i fylkesmannsembetene er i seg selv en strukturell samordning. Evalueringen skal fokusere på hvilke effekter denne strukturelle endringen har hatt og samtidig vurdere prosessene for samordning, jf. spørsmålene om hvordan embetene samordner seg.

3. Forenklingsperspektivet

Reformen skulle også innebære en forenkling overfor innbyggerne ettersom ansvaret for å følge opp klager på kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av lover og regelverk nå – i hovedsak – er samlet hos fylkesmannen. Evalueringen skulle belyse hvordan reformen har påvirket forholdet til publikum og brukerne av de aktuelle tjenestene i vid forstand. Dette har imidlertid blitt gjort i begrenset omfang ettersom vi ikke har gjennomført en brukerundersøkelse.

4. Sektorperspektivet

Selv om samordning har vært et viktig mål med reformen, har det også vært et mål å sikre høy kvalitet på tjenestene og tilstrekkelig kapasitet til

gjennomføringen av dem. For sektorene er det helt sentralt at de sektorpolitiske målsetningene nås og at faglige krav opprettholdes, og evalueringen vil derfor belyse i hvilken grad sektormålene nås (kvalitet og kapasitet). Det har videre vært viktig å se på hvorvidt integreringen i embetet har endret vilkårene for gjennomføring av sektormål og faglige krav (positivt eller negativt).

1.4 Metode og datagrunnlag

I evalueringen har vi benyttet:

- dokumentstudier
- spørreskjemaundersøkelse
- intervjuer

Dokumentstudier

I evalueringen har vi benyttet dokumentasjon som gir kunnskap om situasjonen i embetene og i kommunene før og etter integreringen. Dette dreier seg om stortingsdokumenter, tildelingsbrev, embetsoppdrag, utredninger og årsrapporter fra fylkesmennene. I tillegg har departementenes, direktoratenes og fylkesmannsembetenes nettsider vært en viktig kilde.

Spørreskjemaundersøkelse

Alle fylkesmannsembetene skulle inngå i evalueringen. For å få informasjon fra samtlige embeter har vi derfor gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse. Dette gir oss et bredt datagrunnlag, og spørreskjemaundersøkelsen supplerer intervjuene på en god måte.

Spørreundersøkelsen besto i hovedsak av faste svaralternativer og omfattet både faktaspørsmål og vurderinger. Hovedtyngden av vurderingsspørsmålene ble fremsatt som påstander som respondentene skulle si seg enig eller uenig i. For alle hovedkategorier spørsmål la vi også inn åpne spørsmål for å gi respondentene mulighet til å komme med mer utfyllende kommentarer og synspunkter relatert til reformen.

Det ble utarbeidet ett spørreskjema som ble sendt til alle fylkesmennene samt ett spørreskjema som ble sendt til leder for helseavdelingen/helse- og sosialavdelingen (fylkeslege) og leder for utdannings-/oppvekstavdelingen (utdanningsdirektør). De to undersøkelsene har mange felles spørsmål, men enkelte spørsmål ble kun sendt til avdelingslederne. Undersøkelsene finnes i vedlegg.

Undersøkelsen ble sendt ut per e-post i begynnelsen av juni 2009 og med siste påminnelser i midten av august. Respondentene har vært sikret anonymitet. Svarprosenten for begge undersøkelsene er på 94 prosent.

For å få bredere kunnskap om hvordan kommunene vurderer fylkesmannens samordning, ble det også vurdert å gjennomføre en spørreskjemaundersøkelse også blant kommunene. I samråd med oppdragsgiver og referansegruppen vurderte vi det imidlertid slik at intervjuer og tidligere brukerundersøkelser ville være tilstrekkelig for å få belyst kommunens synspunkter.

Intervjuer

Intervjuer har vært en svært viktig kilde for å få utdypet informasjon fra spørreskjema og skriftlige dokumenter. I alt har vi gjennomført 42 intervjuer.

Samtlige fylkesmannsembeter inngår i evalueringen. Det innebærer at alle fylkesmannsembeter omfattes av spørreundersøkelsen og at vi også har søkt å skaffe informasjon som kan beskrive situasjonen i samtlige embeter på en best mulig måte.

Vi har imidlertid gjort et utvalg på fem embeter for gjennomføring av intervjuer. Selv om alle embetene har sine særtrekk, har vi ment at intervjuer i et utvalg på fem embeter sammen med resultatene av spørreskjemaundersøkelsen og dokumentgjennomgangen gir et tilstrekkelig bredt datagrunnlag.

Utvalget av embeter er gjort i samråd med oppdragsgiver og referansegruppe, og inkluderer embeter som er ulike mht. geografi, størrelse og organisering. Det har også vært viktig å sikre at noen av embetene har hatt kontinuitet i stillingene som fylkesmann, fylkeslege og utdanningsdirektør, dvs. at flere av informantene har kjennskap til situasjonen før og etter reformen. Følgende embeter ble valgt:

- Oslo og Akershus
- Hedmark
- Sogn og Fjordane
- Sør-Trøndelag
- Nordland

Ved hvert fylkesmannsembete har vi intervjuet fylkesmann og/eller assisterende fylkesmann, leder eller assisterende for helse-/helse- og sosialavdeling (fylkeslege) og leder eller assisterende for utdannings-/oppvekstavdeling (utdanningsdirektør). Vi har ikke intervjuet medarbeidere i avdelingene, men flere av våre informanter opplyste at de før intervjuet hadde konferert også med medarbeiderne. Vi har gjennomført i alt 16 intervjuer ved fylkesmannsembetene.

På sentralt nivå har vi intervjuet representanter for Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Kunnskapsdepartementet (KD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), Statens helsetilsyn, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet. I alt har vi hatt 10 intervjuer i departementene og direktoratene, hvorav noen gruppeintervjuer.

For å få kommunenes synspunkter på integreringen, ønsket vi å intervjuer rådmenn i 1-2 kommuner samt fylkeskommunen i de valgte fylkene. Utvalget av kommuner ble til dels gjort i samråd med fylkesmannsembetene og intervjuene ble i hovedsak gjennomført per telefon.

Det viste seg imidlertid noe vanskelig å få avtalt intervjuer med kommunene. Selv om de aller fleste stilte villig opp, var det flere som enten ikke tok kontakt tilbake eller som avslo invitasjonen om intervju med den begrunnelse at de ikke

mente veldig mye om integreringen. De kommunene vi har intervjuet har i liten grad hatt sterke synspunkter på integreringen. I samråd med referansegruppen for prosjektet besluttet vi derfor at det ikke var grunn til å bruke ressurser på å få kontakt med ytterligere kommuner for å styrke datagrunnlaget.

Vi har intervjuet representanter for følgende kommuner og fylkeskommuner:

- Sogn og Fjordane fylkeskommune
- Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Nordland fylkeskommune
- Leikanger kommune
- Balestrand kommune
- Tynset kommune
- Rennebu kommune
- Malvik kommune
- Bodø kommune

Vi har hatt intervjuer med rådmenn samt representanter for utdanningssiden i fylkeskommunen. Rådmennene har i mange tilfeller konferert med sektoransvarlige for helse og utdanning før samtalene med Difi.

I tillegg har vi hatt tre intervjuer med representanter for Kommunenes sentralforbund (KS) sentralt og regionlederne i hhv Buskerud, Telemark og Vestfold og Hedmark og Oppland.

Totalt har vi gjennomført 12 intervjuer med representanter for kommunesektoren.

På helseområdet har fylkesmannen/Helsetilsynet i fylket også et ansvar overfor spesialisthelsetjenesten. Vi har derfor gjennomført telefonintervjuer med fire representanter for spesialisthelsetjenesten:

- fagsjef og kvalitetssjef ved Akershus universitetssykehus HF
- adm. direktør Helse Sunnmøre HF
- kst. adm. direktør Helse Vest RHF

Det ble utarbeidet intervjuguider som informantene fikk tilsendt før intervjuene. Intervjuguidene ble utarbeidet i samråd med oppdragsgiver og referansegruppen for prosjektet.

Metodiske utfordringer og begrensninger

En utfordring i evalueringen har vært at det i liten grad finnes et datagrunnlag som beskriver situasjonen på de ulike områdene før integreringen. Det finnes informasjon om hvordan embetene var organisert og hvordan styringslinjene gikk mellom de ulike departementene og embetene, men det finnes ikke data som beskriver f.eks. samordningen mellom etatene eller kommunenes oppfatninger av samordningen før reformen. Det har også vært vanskelig å få tilgang til informasjon om den administrative ressursbruken før og etter reformen ettersom ikke alle embeter har tidsregistrering og regnskapstallene ikke gir tilstrekkelig detaljert informasjon.

Det har også vært vanskelig å isolere effektene av reformen fra andre endringer i det samme tidsrommet. Endringer i oppgavene til embetene, endrete budsjettrammer, endring i bemanning og ledelse og endringer i omgivelsene (f.eks. kommuner og befolkning) har påvirket i hvilken grad målene med reformen oppnås. På utdanningsområdet har Utdanningsdirektoratet blitt opprettet i perioden (2004), og like før reformen ble også ansvarsfordelingen på helseområdet endret gjennom opprettelsen av Helsedirektoratet. Dette har medført endringer i styringsrelasjonen på både utdannings- og helseområdet.

I evalueringen har vi derfor lagt vekt på at flere av informantene har erfaringer fra situasjonen før og etter reformen. Vi har også stilt spørsmål som relaterer seg til forholdene både før og etter innlemmingen av utdanningskontor og fylkeslege i fylkesmannsembetene, og vi har eksplisitt bedt informantene om å vurdere resultatene i lys av andre utviklingstrekk/endringer i perioden.

Som nevnt i pkt. 1.4 har det også vært en utfordring å få intervjuer med kommunene og vi har derfor et begrenset datagrunnlag på dette området. Inntrykkene fra kommunen er imidlertid relativt entydige mht integreringens betydning, så vi mener derfor at intervjuene gir en god indikasjon på kommunenes synspunkter.

Vi har ikke gjennomført undersøkelse blant enkeltbrukere/innbyggere. Det innebærer bl.a. at vi har et begrenset datagrunnlag for å belyse hvorvidt reformen har medført en forenkling for innbyggerne. Vi har imidlertid tatt opp spørsmålet om effektene for innbyggerne både i spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene.

1.5 Leserveiledning

I kapittel 2 gir vi en kort beskrivelse av fylkesmannens oppgaver og organiseringen på helse- og utdanningsområdet. Vi gir også en beskrivelse av selve integreringsprosessen.

I kapittel 3 presenterer vi funnene fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene. Vi gjør oppmerksom på at alle tall i figurene er i prosent. Selv om det dreier seg om et begrenset antall respondenter har vi av hensyn til sammenligning mellom kategoriene valgt å belyse dette gjennom å bruke prosenter. Leseren skal imidlertid være klar over at de prosentvise utslagene kan bli store når antallet respondenter er begrenset.

I kapittel 4 oppsummerer vi hovedfunnene fra kartleggingen og presenterer vår samlede vurdering av hvorvidt målene med reformen er nådd. Videre presenterer vi noen problemstillinger vi mener er sentrale i den videre utviklingen av fylkesmannsembetene.

Vi vil også gjøre oppmerksom på at vi av praktiske årsaker har valgt å benytte betegnelsen *fylkeslege* og *utdanningsdirektør* på lederne for hhv helse- og utdanningsavdelingene.

2 Om fylkesmannsembetene og integreringsprosessen

I dette kapitlet gir vi en kort presentasjon av fylkesmannens oppgaver og organisering, samt en beskrivelse av prosessen frem til integreringen av fylkeslegen og Statens utdanningskontor i 2003. Til sist i kapitlet gir vi en kort orientering om finansieringen og styringen av fylkesmannsembetene.

2.1 Fylkesmannens oppgaver og organisering

2.1.1 Oppgaver

Fylkesmannen er en del av den regionale statsforvaltningen, og er sentral i gjennomføringen av nasjonal politikk og et virkemiddel i statens styring av kommunesektoren.

Fylkesmannen er regjeringens representant i fylket, og skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp regionalt og lokalt (St.mld.nr.31, 2000-2001). Oppgaveporteføljen til fylkesmannsembetene er omfattende og svært sammensatt. Fylkesmannen er i 2009 tillagt oppgaver fra 12 departementer og 8 direktorater/tilsyn (Prop. 1 S, 2009-2010).

Fylkesmannens oppgaver kan oppsummeres i fire hovedpunkter:

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

Oppgavene til fylkesmannen er først og fremst knyttet til beredskap, landbruk, miljøvern, barnehager, sosial- og familiesaker, og etter integreringen også utdanning og helse. Fylkesmannens virke er regulert av en egen "Fylkesmannsinstruks"¹, men de viktigste reglene for saksbehandling ligger i dag i særlovgivningen (Fimreite og Grindheim, 2001:82).

Antall ansatte i fylkesmannsembetene varierer etter fylkets størrelse, antall innbyggere og kommuner, og eventuelle spesielle oppgaver knyttet til embetet. Per 1.mars 2009 er det til sammen 2324 ansatte i embetene (Prop. 1 S, 2009-2010). Dette er en reduksjon fra 2395 i 2003.

2.1.2 Organisering av helse- og utdanningsområdet

I følge fylkesmannsinstruksen (1999) fastsetter FAD i samråd med berørte departementer rammene for organisering av fylkesmannsembetet. Innenfor

¹ Instruks for fylkesmenn, gitt ved kgl. res 07.08.1981, endret ved kgl. res10.11.1988 og 06.07.1999

disse rammene har embetene valgt ulik inndeling av sine respektive fagområder, og de ulike modellene viser variasjoner innenfor helse og utdanning. Variasjonene gjenspeiler ulike behov, bl.a. betinget av embetenes størrelse.

Per november 2009 finnes det på utdanningsfeltet seks rene utdanningsavdelinger, ni oppvekst- og utdanningsavdelinger, en utdannings- og familieavdeling, en barnehage- og utdanningsavdeling og en avdeling for utdanning og justis.² På helseområdet er seks embeter organisert med egen helseavdeling, ni med helse- og sosialavdeling (el. sosial- og helseavdeling), et embete med helse- og omsorgsavdeling, et med sosial-, helse-, og justisavdeling og et med sosial-, helse- og barnevernsavdeling. Det er viktig å fremheve at avdelingsnavnene ikke direkte gjenspeiler hvilke oppgaver som ligger til hver enkelt avdeling. For eksempel har 17 av 18 embeter integrert barnehagefeltet i utdanningsavdelingen. Videre har også tre embeter valgt å legge barnevern i utdanningsavdelingen.

2.2 Integreringsprosessen

2.2.1 Beslutningsprosessen

Integreringen av Statens utdanningskontor³ og fylkeslegen med fylkesmannen ble foreslått i St.meld.nr. 31 (2000-2001). Meldingen ble utarbeidet i etterkant av Oppgavefordelingsutvalgets innstilling⁴. Selve integreringen ble iverksatt i 2003 og skulle føre til effektivisering, forenkling og samordning både overfor innbyggerne og kommunesektoren.

Statens utdanningskontor og fylkeslegeembetet var før 2003 selvstendige etater, men hadde på lik linje med fylkesmannen sentrale oppgaver i forhold til den kommunerettede delen av regional statsforvaltning. En integrering mellom de tre etatene ville oppfylle regjeringens ønsker om en samordnet, effektiv og tydelig regional stat.

Stortinget vedtok ved behandlingen av St.meld.nr.31 (2000-2001) jf. Innst.S.nr. 307 (kommunalkomiteen, 2000-2001), omorganisering av den regionale statsforvaltningen. Høringsrunden i forbindelse med integreringen viste bred enighet blant kommuner og fylkeskommuner til fordel for en slik organisatorisk sammenslåing. Blant utdanningskontorene og fylkeslegene var flertallet uenige i forslaget om selve integreringen, men flere påpekte fordelene ved bedre samordning.

² Informasjon om fylkesmannsembetenes organisering er hentet fra embetenes hjemmesider

³ Statens Utdanningskontor ble opprettet etter forslag i St.mld.nr. 37 (1990-1991): Om organisering og styring i utdanningssektoren. Skoledirektørembetet ble nedlagt, og de nye Utdanningskontorene i hvert fylke fikk utvidet ansvar (videregående opplæring) og ble et selvstendig regionalt statlig organ (St.prp.nr.75 (1991-1992)).

⁴ Oppgavefordelingsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998 for å vurdere oppgave- og ansvarsfordelingen i den norske forvaltningen.

Kommunalkomiteen oppsummerer i sin innstilling høringsmaterialet til Oppgavefordelingsutvalget sin utredning. Der fremgår det at fylkeslegene i hovedsak var enige i utvalgets tilrådning om at den statlige detaljstyringen av kommunene må reduseres. Flertallet var derimot uenige i forslaget om samordning med fylkesmannen. Statens utdanningsdirektører mente at bedre samordning er veien å gå fremfor organisatorisk integrering av de regionale statsetater.

I forkant av integreringen ble det diskutert hvordan tilsynsrollen for helse skulle organiseres. På dette feltet måtte konkrete lovendringer gjennomføres for å fullføre integreringen, (jfr. Ot.prp.nr.69). Det ble besluttet at myndigheten som regionalt tilsynsorgan etter lov om statlig tilsyn med helsetjenesten fortsatt skulle ligge direkte til fylkeslegen. I saker der Statens helsetilsyn er overordnet, skal fylkeslegen opptre som "Statens helsetilsyn - i x fylke", og i disse sakene kan ikke fylkesmannen instruere fylkeslegen. Fylkeslegen er imidlertid administrativt og personalmessig en ordinær del av fylkesmannsembetet med unntak av at fylkeslegen utnevnes av Kongen.

Integreringen skulle være en videreutvikling av fylkesmannen som samordningsinstans overfor kommunesektoren. Helse og utdanning er områder som veier økonomisk tungt for kommunesektoren, og de har klar grenseflate mot andre viktige sektorer der fylkesmannen allerede hadde oppgaver (barnevern, sosialsaker, barnehager).

Fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans ville også bli videreutviklet og styrket gjennom en organisatorisk integrering. Fylkesmannen skulle også overta ansvaret for klagebehandling på kommunale enkeltvedtak innenfor helse og utdanning, og overta ansvar for tilsyn knyttet til disse velferdstjenestene.

Fylkesmannsembetet har lang tradisjon for å ivareta klagefunksjoner og har over tid bygd opp god juridisk kompetanse og betydelig innsikt i lokale forhold. At ansvaret for klagebehandlingen ble samlet hos fylkesmannen skulle bidra til å gjøre det enklere for innbyggerne å orientere seg i forvaltningen. Det ble også vurdert dit hen at integreringen kunne bidra til å heve kvaliteten på klagebehandlingen ved at en større klagesaksportefølje over tid vil styrke fylkesmannens kompetanse på dette området.⁵

Da fylkeslegeembetet og Statens utdanningskontor ble integrert ble budsjettmidlene lagt inn i kap. 1510, men budsjettet til Statens utdanningskontor ble først overført fra 2004.

2.2.2 Gjennomføring av integreringen

Det fantes ingen mal for hvordan integreringen – eller "inn-prosessen" – skulle gjennomføres i embetene. Fylkesmannsembetene har derfor løst dette på ulike måter. Integreringsprosessen har ikke vært tema for vår evaluering og vi har derfor ikke spurt eksplisitt om hvordan denne prosessen foregikk i spørreundersøkelsen. Det er også lite skriftlig dokumentasjon på hvordan prosessene ble gjennomført. Gjennom dybdeintervjuene i denne evalueringen

⁵ Jfr. St meld nr 31 (2000-2001)

har vi derimot fått innblikk i hvordan integreringen ble gjennomført i enkelte embeter. Inntrykket er at noen embeter valgte å reorganisere og skape en helt ny organisasjon, mens andre flyttet fylkeslegekontorene og utdanningskontorene ”på rot”.

Den eneste føringen som ble lagt fra sentralt hold for organiseringen, var at fylkeslegen skulle lede helseavdelingen i den ”nye” organisasjonen. Hvordan helseavdelingene ble organisert varierte, men det mest gjennomgående var å slå helseavdelingen sammen med sosialavdelingen i embetet. For Oslo og Akershus var situasjonen spesiell, da det opprinnelig var to fylkeslegeembeter som skulle slås sammen, samtidig som de skulle integreres. Her er avdelingene fortsatt organisert som en helseavdeling og en sosialavdeling.

På utdanningsområdet er det også valgt ulik organisering. Variasjonen på dette området henger sammen med både størrelsen på det enkelte embetet, i tillegg til den tidligere oppgaveporteføljen. Forut for integreringen hadde enkelte av Utdanningskontorene særskilte oppgaver, noe som ble endret som følge av innlemmelsen i fylkesmannsembetet⁶.

Flere embeter fikk en utskiftning blant tidligere etatsledere (fylkesleger og utdanningsdirektører) som en følge av prosessen. Flere av våre informanter uttrykte at prosessen var langvarig og til tider komplisert. Noen av embetene har allerede forsøkt ulike organiseringsformer, mens andre er i ferd med å foreta en evaluering av dagens situasjon.

2.3 Styring og finansiering av fylkesmannsembetene

Etatsstyringsansvaret for fylkesmennene ligger hos Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), men oppgavene er knyttet til iverksetting av sektorpolitikk på bakgrunn av mål- og resultatoppfølging fra fagdepartementene. Det enkelte fagdepartement har direkte instruksjonsmyndighet over fylkesmannen innen sine respektive saksområder. FAD har imidlertid et samordningsansvar når det gjelder å samkjøre styringssignalene fra staten.

Departementene samarbeider i departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) om styring og utvikling av fylkesmannsembetene. Direktoratene er ikke lenger representert i DFU.

Tildelingsbrevet til fylkesmennene utarbeides av FAD i samarbeid med de berørte fagdepartementene. I tillegg til tildelingsbrevet er oppdragene til fylkesmennene konkretisert i det årlige embetsoppdraget.

I tilsynet med helsetjenesten opptrer fylkeslegen som ”Helsetilsynet i fylket” og er direkte underlagt Statens helsetilsyn, dvs. at fylkesmannen ikke kan instruere fylkeslegen i disse sakene. Midler til drift og lønn av de tidligere fylkeslegekontorene ble i sin helhet overført til kap. 1510, og midlene skal dekke oppgaver knyttet til både tilsyns- og direktoratsoppgaver.

⁶ St.prp.nr.75, 1991-1992: Om omorganisering av utdanningsadministrasjonen m.m.

Fylkesmennenes virksomhet er i hovedsak finansiert over kap. 1510. Dette kapitlet er et felles budsjettkapittel i den forstand at det finansierer oppgavene fylkesmannen utfører for fagdepartementene. FAD la i august 2009 frem nye retningslinjer for finansiering av fylkesmennene⁷. Retningslinjene er en mer eksplisitt versjon av de tidligere retningslinjene for styring, samordning og organisering mellom departementene og fylkesmannembetene (2003). Det er en omforent holdning om at finansieringsordningen og bruk av retningslinjene skal sikre balanse mellom oppgaver og ressurser som legges til fylkesmannen.

De nye retningslinjene peker spesielt på fagdepartementenes finansieringsansvar for eget saksområde, inkludert en forholdsmessig andel av de administrative kostnadene. FAD på sin side har ansvar for endringer på det fellesadministrative området der merkostnadene gir vesentlige negative konsekvenser på fagområdene, og for sektorovergripende saker der ansvaret for området ikke er forankret i fagdepartementene.

Dersom omprioriteringer ikke gjøres av regjeringen, disponerer fagdepartementene sin andel av ressursene på kap. 1510. Dersom det oppstår spørsmål om prioriteringer skal fylkesmannen i første rekke (jf. fylkesmannsinstruksen) rette seg til den sentrale fagmyndighet. Oppstår det derimot uenighet om samsvaret mellom oppgaver og ressurser, skal regjeringen behandle saken.

Samtidig som fagdepartementenes ressursoverføringer skal reflekteres i oppgavene embetet løser, skal det gis tilstrekkelig fleksibilitet for å sikre lokal tilpasning innenfor de gitte rammene.

Budsjettsituasjonen diskuteres hvert år i desember av de berørte departementer på departementsrådsnivå. Gjennom disse møtene skal faglige og ressursmessige omprioriteringer synliggjøres. Gjennom retningslinjene legges det også opp til en tett dialog mellom fagdepartement og FAD når det gjelder både budsjettprosessen og andre beslutningsprosesser. Finansiering fra fagdepartementenes budsjettkapitler er tillatt for prosjekter som ikke overskrider 4 år. Hvis prosjektet overskrider denne tidsrammen, må det som hovedregel rammeoverføres til kapittel 1510, eller med spesielle grunner godkjennes som unntak av FAD.

⁷ FAD (2009): Finansieringsordning for Fylkesmannen

3 Er målene for reformen nådd?

I dette kapitlet vil vi presentere funnene fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene. Funnene skal belyse hvorvidt målene med reformen er nådd.

Først presenterer vi funn som belyser hvordan sektoroppgavene gjennomføres. Deretter beskriver vi synspunktene og erfaringene knyttet til hvorvidt det har skjedd en administrativ og faglig effektivisering, før vi presenterer funnene som belyser målsetningen om bedre samordning overfor kommunene. Til sist i kapitlet vil vi kort trekke frem funnene vedrørende reformens effekt for innbyggerne, samt hvilke forutsetninger våre informanter mener bør være til stede for å sikre en vellykket integrering.

Vi gjør oppmerksom på at alle tall i figurene er i prosent. Selv om det dreier seg om et begrenset antall respondenter har vi av hensyn til sammenligning mellom kategoriene valgt å belyse dette gjennom å bruke prosent. Leseren skal imidlertid være klar over at de prosentvise utslagene kan bli store når antallet respondenter er begrenset.

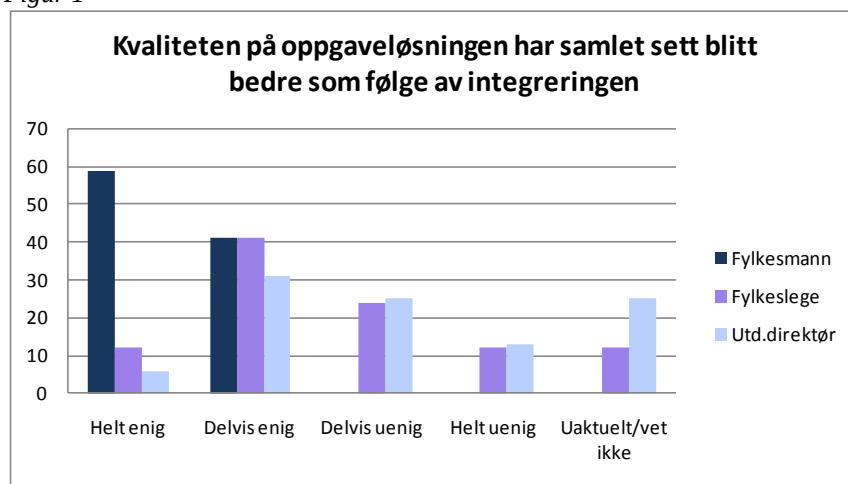
3.1 Gjennomføringen av sektoroppgavene

3.1.1 Oppgavegjennomføringen er i liten grad påvirket av integreringen

En underliggende målsetning for integreringen var at den skulle bidra til å sikre at sektoroppgavene ble gjennomført på en best mulig måte. I evalueringen har det derfor vært viktig å få kjennskap til hvordan integreringen har påvirket oppgaveløsningen i embetene.

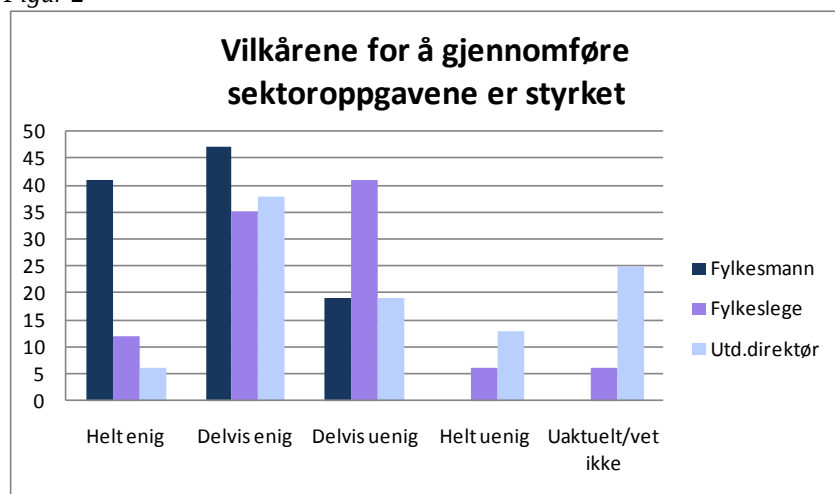
På spørsmål om kvaliteten på oppgaveløsningen samlet sett har blitt bedre som følge av integreringen svarer samtlige fylkesmenn som har besvart spørreundersøkelsen positivt på dette. Som figur 1 viser så er andelen som er helt eller delvis enige i påstanden langt lavere hos både fylkesleger og utdanningsdirektører (hhv. 54 prosent og 37 prosent).

Figur 1



Fylkesmennene er også positive i sin vurdering av om vilkårene for å gjennomføre sektoroppgavene er styrket, mens halvparten av fylkeslegene på sin side er uenige i dette, jfr. figur 2.

Figur 2

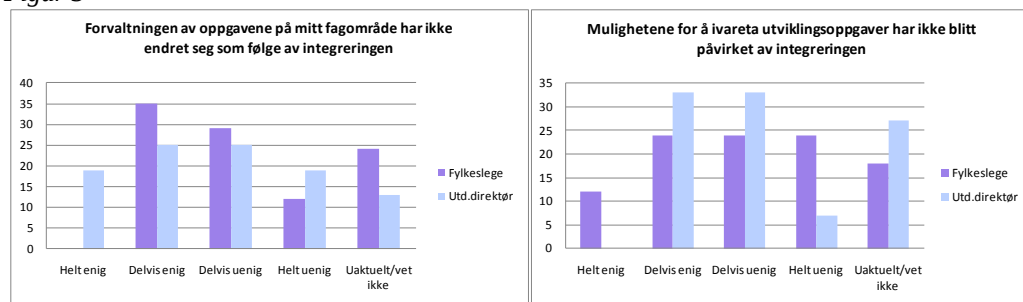


Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at oppgaveløsningen i liten grad har vært påvirket av integreringen. Oppgavene til fagavdelingene hos fylkesmannen er i stor grad styrt av oppdragene i tildelingsbrevet og i embetsoppdraget, og både fylkesmenn og avdelingsledere peker på at fylkesmannsembetene først og fremst skal gjennomføre oppgavene på vegne av de ulike sektordepartementene. Rammene for oppgaveutførelsen er derfor i stor grad gitt og relativt upåvirket av integreringen.

Kommunene og helseforetakene gir heller ikke uttrykk for at fylkesmannens oppgavegjennomføring har endret seg som følge av integreringen.

Spørreundersøkelsen nyanserer imidlertid bildet noe. Som vi ser av figur 3 er omtrent halvparten av avdelingslederne uenige i at forvaltningen av oppgavene på eget fagområde ikke har endret seg som følge av integreringen. Likeledes er respondentene delt i synet på hvorvidt mulighetene for å ivareta utviklingsoppgaver har blitt påvirket av integreringen. I intervjuene er det flere på utdanningsområdet som har pekt på at mange medarbeidere savner utviklingsoppgavene som tidligere var lagt til Statens utdanningskontor, men som er endret som følge av en større rendyrking av rettssikkerhets- og kontrolloppgaver. På helseområdet gir imidlertid ikke intervjuene noen pekepinn om hvilke typer utviklingsoppgaver fylkeslegene har hatt i tankene.

Figur 3



Fylkeslegene og utdanningsdirektørene merker også endringer ved at de ikke lenger har "sitt eget" driftsbudsjett og at styringen fra eget departement/direktorat har blitt mindre direkte. Et flertall av fylkeslegene og utdanningsdirektørene (19 personer el. 56 prosent) mener da også at deres fagområde har fått færre ressurser etter integreringen.

I intervjuene får vi imidlertid inntrykk av at fylkeslegene opplever at fylkesmannen i stor grad skjærer ressursene på deres område. Vi har også sett eksempler på at helseområdet har fått flere (fag)ressurser etter integreringen.

På helseområdet er styringen delt mellom Statens helsetilsyn og Helsedirektoratet. I utgangspunktet er det forutsatt at fylkeslegen skal bruke omtrent halvparten av sin tid/ressurser på oppgaver for de to direktoratene. Fylkeslegene som er intervjuet sier også at de prioriterer oppgavetypene noenlunde likt.

Samtidig er det andre informanter som stiller spørsmål ved om tilsynsoppgavene prioriteres høyere enn direktoratsoppgavene. Tilsynsoppgavene er mer konkrete enn direktoratsoppgavene, og Helsedirektoratet gir selv uttrykk for at de har strevet noe med å samordne egen styring og å prioritere og konkretisere oppdragene til fylkesmannsembetene.

Helsetilsynet var i utgangspunktet negative til integreringen og har vært opptatt av å ha en egen styringslinje for tilsynsoppgavene. Informantene fra Helsetilsynet gir nå uttrykk for at de er positive til integreringen og at fylkesmannen får gjennomført oppgavene på deres område. Samtidig trekker enkelte frem at oppgaveløsningen er for fragmentert på helse- og sosialområdet, og at integreringen ikke har ført til den ønskede hevingen av nivået på oppgaveløsningen.

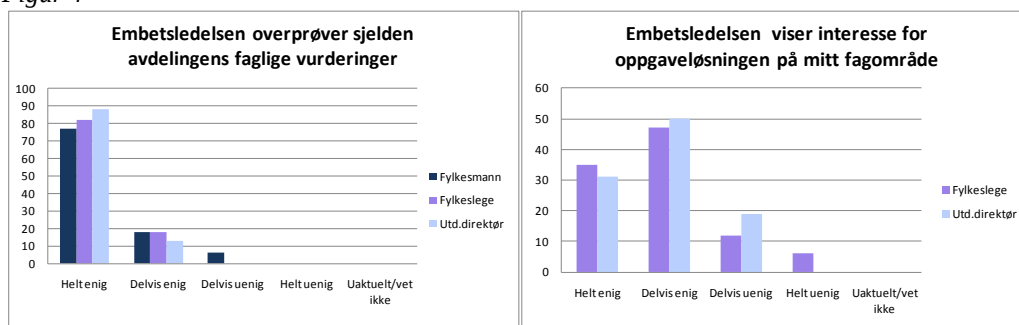
På utdanningsområdet har det skjedd en økning i øremerkingen av midler over andre budsjettkapitler enn kapittel 1510. Dette er midler som gis til tidsbegrensete oppgaver og blir av Utdanningsdirektoratet karakterisert som viktig for å sikre at oppgavene på deres område prioriteres.

3.1.2 Fylkesmannen overprøver sjelden avdelingenes faglige vurderinger

I intervjuene ga som nevnt både fylkesmenn og avdelingsledere uttrykk for at fylkesmannsembetenes viktigste oppgave er å gjennomføre oppdragene på vegne av departementene og direktoratene. Fylkesmannen har således ingen hjemmel til – eller ønske om – å prioritere mellom de ulike sektoroppgavene.

Som figur 4 viser så overprøver fylkesmennene i svært liten grad avdelingenes faglige vurderinger. Dette inntrykket blir bekreftet gjennom intervjuene. Fylkesmennene legger vekt på å delegere oppgaver til fagavdelingene, og både fylkesleger og utdanningsdirektører gir uttrykk for at de har stor grad av ansvar og myndighet på sine fagområder. Fylkesmennene ønsker imidlertid å bli involvert i saker der fagavdelingene vil gi pålegg overfor kommunene. Generelt er fylkesmennene opptatt av å involveres i saker som får konsekvenser for kommunenes økonomi.

Figur 4



Enkelte i Statens helsetilsyn hadde fryktet ved integreringen at fylkesmennene ville ønske å overstyre fylkeslegenes faglige vurderinger. De samme informantene peker imidlertid nå på at fylkesmennene har en god rolleforståelse og at den faglige styringen fra Helsetilsynet går veldig greit.

Vi ser også at et flertall av fylkeslegene og utdanningsdirektørene opplever at embetsledelsen viser interesse for oppgaveløsningen på deres fagområde. Både i spørreskjema og gjennom intervjuene kommer det imidlertid frem at enkelte gjerne skulle sett at embetsledelsen viste enda større interesse for deres fagområde. Gjennom intervjuene har vi likevel fått kjennskap til at fylkesmannen på ulikt vis involverer seg på avdelingsmøter i fagavdelingene.

3.1.3 Kontaktmønsteret med overordnet departement og direktorat er endret

Innlemmelsen av fylkeslege og utdanningsdirektør i fylkesmannsambetet har medført mindre direkte styring fra hhv. Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Samtidig er det opprettet nye direktorater med et ansvar for styringen av fylkesmannsambetene på helse- og utdanningsområdet (Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet).

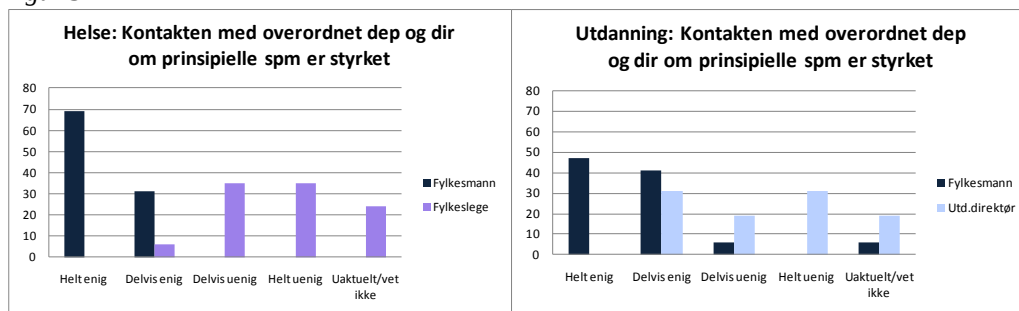
Fylkesmennene er stort sett fornøyde med kontakten med departements- og direktoratsnivået. De fremhever særlig den gode kontakten med Helsetilsynet. Helsetilsynet har bevisst valgt å satse på fylkesmannsambetene og prioriterer en tett kontakt ikke bare med fylkeslegene, men også med embetsledelsen. Dette viser seg bl.a. ved at Helsetilsynets ledelse deltar på fylkesmannsmøtene og at de er bevisste på å invitere både fylkeslege og fylkesmann til samlinger mm. Dette settes tydelig pris på av fylkesmennene som opplever at Helsetilsynet prioriterer og involverer embetsledelsen.

Utdanningsdirektoratet har faglige styringsmøter med embetsledelsen hos Fylkesmannen hvert tredje år. I tillegg møter en representant for fylkesmennene på utdanningsdirektørmøtene i Utdanningsdirektoratet. Likevel gir flere av fylkesmennene uttrykk for at de ønsker en tettere kontakt med utdanningssiden – både departement og direktorat – og at de gjerne så at embetsledelsen ble trukket mer med bl.a. i forbindelse med møter i sektoren.

I intervjuene ble det også nevnt at brev fra Utdanningsdirektoratet ikke alltid når til fylkesmannen, men blir sendt direkte til fagavdelingen. FM-nettet brukes nå som hovedkanal mellom direktoratet og fylkesmannsambetene. Siden brev

ikke kommer inn som vanlig post eller e-post, kan det bli en utfordring for fylkesmannen å følge med på utdanningssiden. Utdanningsdirektoratet presiserer imidlertid at rutineene tilsier at alle styringsskriv, fullmaktsbrev osv., stiles til Fylkesmannen og sendes til embetet per post eller til postmottaket som e-post, i tillegg til å publiseres på FM-nett. Det er ingen brev som skal stiles direkte til Utdanningsavdelingen. Intervjuene viser dermed at gjennomføringen av dette oppleves annerledes ute i embetene, enn det som er intendert av Utdanningsdirektoratet.

Figur 5



Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at fylkesmennene i langt større grad enn fylkesleger og utdanningsdirektører er enige i påstanden om at kontakten med overordnet departement og direktorat om prinsipielle og strategiske spørsmål er blitt styrket. I intervjuene har det fra fylkesmannshold blitt pekt på at integreringen har vært positiv med tanke på å redusere den tette detaljstyringen fra sektorene og skape et bredere, strategisk perspektiv.

Fylkeslegene er ikke enige i at kontakten med overordnet departement og direktorat om prinsipielle spørsmål er styrket (jf. figur 5). Det er også kun en liten andel av utdanningsdirektørene som mener dette. Hvorvidt dette er å tolke som at avdelingslederne mener at kontakten om prinsipielle spørsmål er svekket er mer usikkert. Svarene kan også innebære at kontakten er uendret.

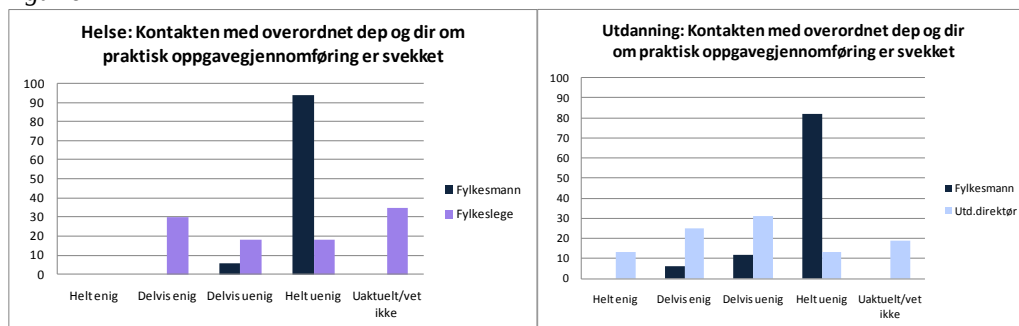
I intervjuene peker fylkeslegene på at kontakten med Helsetilsynet er tett og god. Forholdet til Helsedirektoratet oppleves som noe mer komplisert og informantene grunngir dette med at direktoratsoppgavene til dels er mindre klare enn tilsynsoppgavene, og at Helsedirektoratet er en stor organisasjon med ansvar for et bredt fagområde (jf. også kap. 3.1.1). Helsedirektoratet er klar over at dette er en utfordring for fylkesmannsembetene, og arbeider for å få til en bedre intern koordinering av sin styring av embetene.

Gjennom intervjuundersøkelsen får vi inntrykk av at enkelte utdanningsdirektører savner den kontakten de tidligere hadde med KD. Selv om departementet er klare på at styringen av fylkesmannens utdanningsavdeling ivaretas på en langt mer profesjonell måte av direktoratet, så savner utdanningsdirektørene kontakten med det politiske nivået.

Når utdanningsdirektørene i noe større grad enn fylkeslegene er enige i at kontakten med departement og direktorat om prinsipielle spørsmål er styrket, så kan dette også henge sammen med opprettelsen av Utdanningsdirektoratet i 2004. Fra Kunnskapsdepartementets side fremheves det at til tross for at det var

tettere kontakt mellom departement og utdanningsdirektører tidligere, så ivaretas utdanningsdirektørene langt bedre i dag gjennom opprettelsen av Utdanningsdirektoratet.

Figur 6



På spørsmål om den kontakten med overordnede myndigheter om den *praktiske oppgavegjennomføringen* er svekket som følge av integreringen, viser spørreundersøkelsen at fylkesmennene gjennomgående er uenige i dette. Blant fylkesleger og utdanningsdirektører er det imidlertid enkelte som opplever at kontakten om praktisk oppgavegjennomføring faktisk har blitt svekket.

3.1.4 Den to-sporede styringen på helseområdet er lite problematisk i praksis

På helseområdet får fylkesmannen oppdrag både fra Helsedirektoratet og fra Statens helsetilsyn. På Helsedirektoratets område skal fylkesmannen bidra til å gjennomføre og iverksette nasjonal politikk i helse- og omsorgssektoren regionalt. Dette gjøres bl.a. gjennom rådgivning mot kommuner, fylkeskommuner og helseforetak.

Helseområdet avviker fra fylkesmannens øvrige fagområder ved at Statens helsetilsyn har en direkte styringslinje til fylkeslegen i saker som gjelder Helsetilsynet i fylket, dvs. at fylkeslegen i slike saker *er* Helsetilsynet i fylket. Helsetilsynet i fylkene fører tilsyn med helsetjeneste og helsepersonell i fylket og fylkesmannen har ingen instruksjonsmyndighet i disse sakene. Ansvar for tilsynet med sosialtjenesten ligger derimot til *fylkesmannen*, og fra 2003 har Helsetilsynet også den overordnede faglige styringen av dette tilsynet.

Fylkeslegen er administrativt og personellmessig en ordinær del av fylkesmannsembetet⁸ og ressursene til oppgaver på helseområdet tildeles ordinært over kap. 1510.

Bakgrunnen for denne to-sporede styringen var departementets behov for at tilsynsmyndigheten på helseområdet fortsatt skulle fremstå som uavhengig i forhold til politiske myndigheter, eiere, utøvere av helsetjenestene og andre interessenter⁹. Dette hensynet ble særlig viktig etter sykehusreformen der

⁸ Fylkeslegen utnevnes av Kongen og forslaget om utnevnelse fremmes for departementet av en gruppe bestående av fylkesmannen og direktørene i Helsetilsynet og Helsedirektoratet.

⁹ Jfr. Ot.prp. nr. 105 (2001-2002)

sykehusene fikk statlig eierskap og de regionale helseforetakene styres fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Av den grunn behandles klager over Helsetilsynets pålegg overfor spesialisthelsetjenesten av Arbeids- og inkluderingsdepartementet og ikke av HOD.

Fylkesmennene var i utgangspunktet skeptiske til denne direkte styringen av fylkeslegene når det gjelder tilsynet med helsetjenesten. Fylkesmennene mente at regional statsforvaltning i utgangspunktet burde underlegges en samlet ledelse.

Spørreundersøkelsen og intervjuene viser at fylkesmennene fortsatt mener at den to-sporede styringen prinsipielt sett er feil. Når fylkesmannen kan ivareta tilsynsoppgaver på andre samfunnsområder, bør dette også kunne gjøres på helseområdet hevder de.

Selv om fylkesmennene er tydelige på at de fortsatt ønsker en full innlemmelse også av helsetilsynsoppgavene, gir de i intervjuene uttrykk for at ordningen i praksis har vært mindre problematisk enn de hadde fryktet. Så lenge fylkeslegene har oversikt over hvilke saker som skal ha hvilke brevpapir (fylkesmannens eller Helsetilsynet i fylkets) så har det ikke ført til noen praktiske problemer.

Fylkeslegene opplever heller ikke den delte styringsmodellen som vanskelig. De balanserer rollene og er påpasselige med hvilket brevpapir som skal brukes til de ulike sakene. I Oslo og Akershus er Helseavdelingen organisert i seksjoner ut fra de to rollene og oppgavetyperne, dvs. i Seksjon for tilsyn og pasientrettigheter og Seksjon for rådgivning og forvaltningsoppgaver. På denne måten blir at hhv tilsyns- og direktoratsoppgavene stort sett utført av ulike medarbeidere.

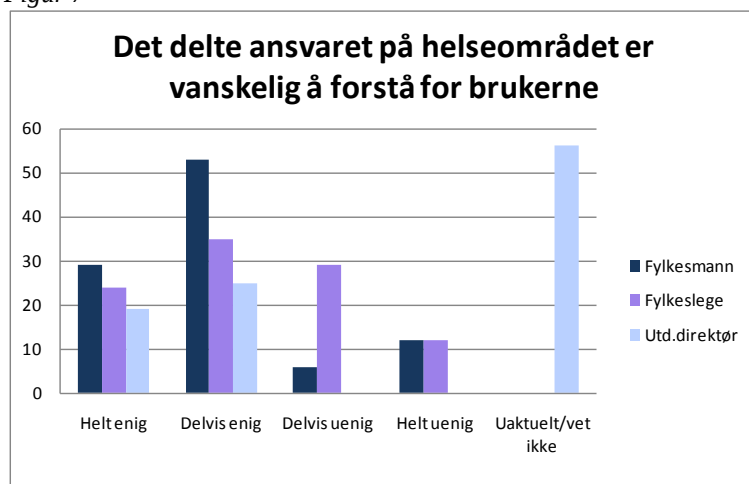
Informantene i kommunene og helseforetakene gir heller ikke uttrykk for at den to-sporede styringen byr på problemer for dem. Kommunene har kontakt med fylkeslegen og regner med at vedkommende har kontroll på hvilken rolle han er i.

Helseforetakene har i all hovedsak kontakt med fylkeslegen som Helsetilsynet i fylket og er således ikke i tvil om hvilken rolle fylkeslegen har overfor dem. Derimot er det enkelte av helseforetakene som sier at "direktoratssiden" av fylkeslegen er for lite synlig for dem, med unntak for den nåværende pandemien. Dette skyldes først og fremst at Helsedirektoratet (og HOD) ikke benytter fylkesmannen til formidling av nasjonal helsepolitikk overfor spesialisthelsetjenesten, men går via de regionale helseforetakene.

Selv om den to-sporede styringen ikke oppleves som vanskelig kommer det også fra kommuner og helseforetak synspunkter på at ordningen prinsipielt sett er uryddig. Det samme mener informantene fra Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. De opplever at de selv ikke har samme styringsmuligheter overfor fylkesmannsembetene som det Helsetilsynet har, og mener at styringsmodellen bør være lik for alle departementene og direktoratene.

I intervjuene gir fylkesmennene og fylkeslegene også uttrykk for at styringsmodellen i liten grad har betydning for innbyggerne. På spørsmålet i spørreundersøkelsen om hvorvidt det delte ansvaret på helseområdet er vanskelig å forstå for brukerne (innbyggere, kommuner, helseforetak), så er det imidlertid et flertall som er helt eller delvis enige i dette. I praksis derimot sier informantene at postmottaket ikke har problemer med å håndtere henvendelser og avgjøre om de skal gå ”fylkesmannsveien” eller ”helsetilsynsveien”.

Figur 7



En særskilt utfordring for fylkesmannen/Helsetilsynet i fylket er forholdet til spesialisthelsetjenesten. Dette skyldes bl.a. inndelingen i helseregioner og helseforetak som er lokalisert i to fylker. Det er derfor oppnevnt kontaktfylkesleger som har ansvar for å koordinere de berørte fylkeslegenes kontakt med det regionale helseforetaket (RHF). Kontaktfylkeslegene utarbeider også tilsynsplan for tilsyn med spesialisthelsetjenesten i helseregionen. Der det er fylkesovergripende helseforetak (HF) er ansvaret for tilsynet lagt til et av de berørte Helsetilsyn i fylket.

Vi har kun intervjuet et begrenset antall personer ved regionale helseforetak og helseforetak. Vi har ikke fått synspunkter på at ordningen med kontaktfylkeslege ikke fungerer. Informanter fra Statens helsetilsyn og fylkesmannssembetene har imidlertid pekt på at det har vært utfordringer knyttet til ansvars- og oppgavefordelingen de berørte fylkeslegene har overfor fylkesovergripende helseforetak.

3.1.5 Utviklingen på utdanningsområdet er i liten grad relatert til integreringen

På utdanningsområdet har integreringen sammenfalt i tid både med opprettelsen av Utdanningsdirektoratet (2004) og en endret vektlegging i den generelle statlige styringen av sektoren. Dette har gitt seg uttrykk i en klar styrking av rollen som rettssikkerhetsinstans med dertil hørende vektlegging av tilsyn og en tilsvarende nedtoning av utviklingsoppgavene.

Informantene – fra ulike forvaltningsnivåer – gir derfor uttrykk for at det er vanskelig å isolere resultatene av integreringen fra resultatene av andre endringer. Det er imidlertid en utbredt oppfatning at endringene i oppgaver (fra

utvikling/veiledning til tilsyn) har hatt større konsekvenser både for fylkesmannsembetene og kommunene, enn det integreringen har hatt.

Enkelte utdanningsdirektører gir uttrykk for at mange medarbeidere fortsatt ønsker å drive utviklingsrettet arbeid overfor kommunene. De framhever at de savner rollen som inspirator og veileder, samt å være tilrettelegger for samarbeid mellom kommuner om utviklingsrettede tiltak. Kommunenes utviklingsinnsats var tidligere også i større grad tema i utdanningssektorens styringsdialog med kommunene. Også fra informantene i kommunesektoren har det kommet synspunkter på at de savner en mer veilednings- og utviklingsorientert utdanningsdirektør. Andre informanter derimot er tilfreds med at fylkesmannen også på utdanningsområdet har fått en mer rendyrket tilsynsrolle og at kommunesektoren selv kan ivareta utviklingsbehovet i sektoren.

Informantene på utdanningsområdet uttrykker at de har hatt utbytte av erfaringene fra helseområdet når det gjelder tilsynsmetodikk. Samtidig kommer det frem at utviklingen av tilsynsmetodikken på utdanningsområdet først og fremst er gjort sentralt og at det er Utdanningsdirektoratet som har hatt glede av Helsetilsynets kompetanse. Selv om utdanningsdirektørene har hatt nytte av fylkeslegenes erfaringer, er endringene i oppgavetyper og tilsynsmetodikk først og fremst resultat av sentrale prioriteringer og ikke et resultat av integreringen.

3.2 Administrativ og faglig effektivisering

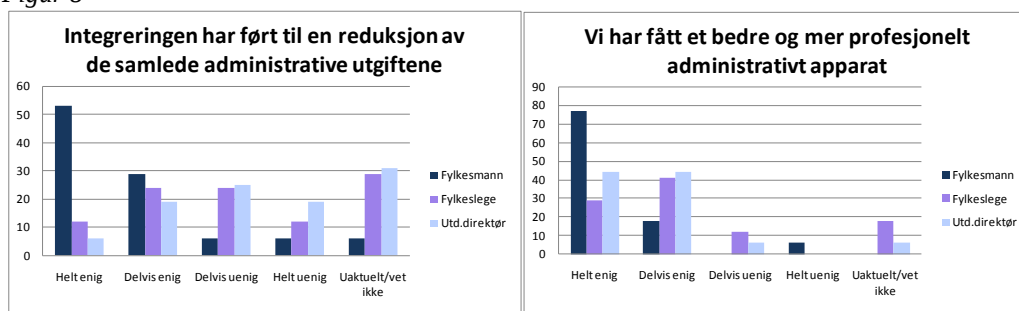
3.2.1 Stordriftsfordeler og stordriftsulempers ved integreringen

Et sentralt mål for integreringen har vært å bidra til en mer effektiv organisering av regional statsforvaltning og bidra til mer effektiv bruk av faglige og administrative ressurser. I den forbindelse ble ved iverksettelse av reformen foretatt en reduksjon på 20 mill kr på kap. 1510 ut fra en forventet samordningsgevinst.

Vårt datamateriale gir ikke grunnlag for å trekke bastante konklusjoner mht om integreringen har ført til en reduksjon av de samlede administrative utgiftene. Informantene ved fylkesmannsembetene er også i stor grad usikre på dette. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag opplyser imidlertid at de har hatt en klar reduksjon i administrative utgifter og de dokumenterer dette gjennom registrering av tidsbruk. I 2002 var det 26,6 årsverk på administrasjon for alle de tre virksomhetene til sammen, mens i 2009 er det 18,8. Fylkesmannen i Nordland opplyser på sin side at antall administrative stillinger har økt i embetet etter reformen.

Riksrevisjonens rapport fra 2007 viser at samlet sett for alle fylkesmannsembetene hadde antall internadministrative årsverk økt med 13 årsverk fra 2003 til 2006. Det er imidlertid en viss usikkerhet knyttet til disse tallene.

Figur 8



I spørreundersøkelsen gir flertallet av fylkesmennene uttrykk for at de mener at integreringen har medført reduksjon i de administrative utgiftene. Fylkeslegene og utdanningsdirektørene er noe mindre sikre, og mange av disse har krysset av på alternativet "uaktuelt/vet ikke". Når vi ser på svarene i forhold til om respondentene var ansatt før reformen i 2003 så ser vi en liten tendens til at de som var ansatt før 2003 er noe mindre "positive" enn de som ble ansatt senere. Dette gjelder både for fylkesmenn og avdelingslederne.

Spørreundersøkelsen viser imidlertid at et flertall av alle respondentene mener at embetene har fått et bedre og mer profesjonelt administrativt apparat. Intervjuene underbygger dette inntrykket. Selv om enkelte avdelingsledere gir uttrykk for at de hadde et bedre administrativt apparat tidligere, så mener de fleste at det har vært klare stordriftsfordeler på det administrative området. Det pekes bl.a på bedre IKT-tjenester, arkiv, personal- og økonomifunksjoner.

De fleste informanter påpeker imidlertid også at det er vanskelig å vurdere hvor stor del av profesjonaliseringen som skyldes integreringen og hva som er resultat av den generelle teknologiske utviklingen og nye pålagte krav på det administrative området.

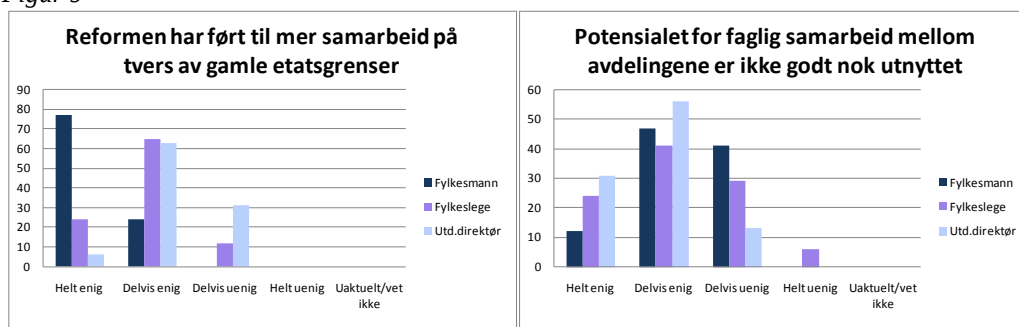
Flere av avdelingslederne viser også til at de er tilfredse med å slippe å ha det overordnede administrative ansvaret slik de hadde da de var egne virksomheter. De gir uttrykk for at de nå har en langt mer profesjonell administrasjon som bistår dem – og håndterer – for eksempel personal- og budsjettspørsmål.

På den annen side er det enkelte fylkesleger og utdanningsdirektører som beskriver noen "stordriftsulemper" ved integreringen. De opplever at mer tid går bort til felles ledermøter og andre aktiviteter som berører hele embetet, og at lederressursene blir bundet opp til dette. Det betyr igjen mindre tid til faglig ajourhold, oppfølging av arbeidet i egen avdeling og samarbeid med andre fylkesleger og utdanningsdirektører.

3.2.2 Begrenset faglig samarbeid, men klar forbedring på beredskapsområdet

Reformen i 2003 skulle ikke bare bidra til en administrativ effektivisering, men også til en bedre bruk av de faglige ressursene. Dette er særlig relevant i forholdet til kommunen (jfr. også kapittel 3.3).

Figur 9



Spørreundersøkelsen viser – ikke overraskende – at et flertall mener at reformen har ført til mer samarbeid på tvers av de tidligere etatsgrensene. Dette inntrykket bekreftes av intervjuene. Selv om flere avdelingsledere påpeker at de også hadde et tett og godt samarbeid med fylkesmannen også før integreringen, så er samarbeidet på tvers av sektorene tettere nå.

Vi får imidlertid inntrykk av at samarbeidet ikke er like tett mellom alle sektorer. Helseområdet samarbeider vanligvis mest med sosialområdet og med beredskap, og utdanningsområdet samarbeider først og fremst med sosialområdet. Det er imidlertid begrenset samarbeid mellom de to ”nye” fagområdene og Miljøvernavdeling og Landbruksavdeling.

Som figur 9 viser så er det også et flertall som mener at potensialet for faglig samarbeid mellom avdelingene ikke er godt nok utnyttet. Spørreundersøkelsen viser også at de av fylkeslegene og utdanningsdirektørene som er ansatt etter 2003 er noe mer tilbøyelige til å mene dette.

I intervjuene er det mange som påpeker at det har vært fruktbart å samarbeide med andre fagavdelinger, og at enkelte områder fortsatt egner seg for ytterligere samarbeid. Mange mener imidlertid at det er begrenset hvor stor nytte man kan ha av samarbeid med alle fylkesmannens avdelinger. Mange av oppgavene er sterkt knyttet til den enkelte sektor og merverdien av samarbeid med andre er ikke tydelig. I tillegg peker enkelte på at de opplever at de er presset på ressurser og at det kan begrense mulighetene for samarbeid.

Et område hvor mange mener man har fått til et bedre samarbeid enn tidligere og der resultatene har blitt gode, er på beredskapsområdet. Dette gjelder særlig for fylkeslegen som er knyttet mye tettere til fylkesmannens beredskapsarbeid nå enn som frittstående etat.

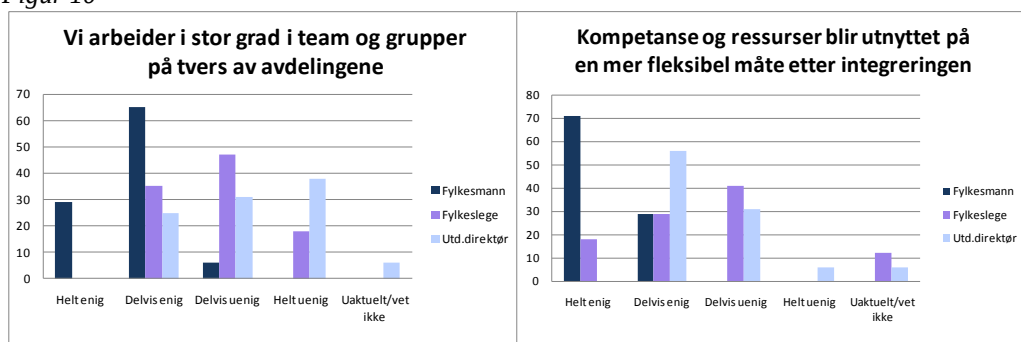
Folkehelsearbeid blir også løftet fram som et område der det er samarbeid på tvers av avdelingene. Omsorgsplan 2015 krever også samarbeid mellom avdelinger.

3.2.3 Ulike avdelinger – ulike kulturer

I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om i hvilken grad man jobber i team og grupper på tvers av avdelingene. Som figur 10 viser så er så å si samtlige fylkesmenn helt eller delvis enige i at dette gjøres i stor grad. Derimot

er flertallet av avdelingslederne uenige i dette, og vi ser at det særlig gjelder utdanningsdirektørene.

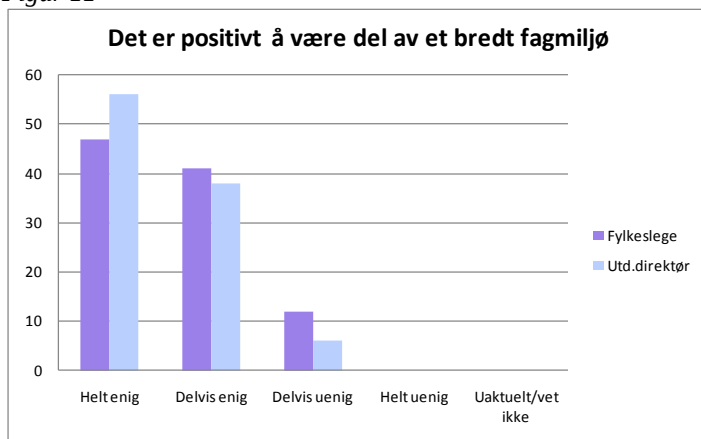
Figur 10



Det er likeledes noe ulike oppfatninger om hvorvidt kompetanse og ressurser blir utnyttet på en mer fleksibel måte etter integreringen (jfr. figur 10). I intervjuene peker flere på at hovedtyngden av ressursene er bundet opp i oppdragene for de ulike sektorene. Samtidig vises det til at man har klart å utnytte de administrative ressursene bedre, og enkelte har god erfaringer med å bruke juristkompetansen bredere enn tidligere. Den sosialfaglige delen av embetene har gjennom integreringen også blitt tilført kompetanse som de ikke har hatt tidligere - leger og sykepleiere.

På spørsmål om man oppfatter det som positivt å være del av et så bredt fagmiljø som fylkesmannen representerer, så ser vi at det er klart flertall blant fylkeslegene og utdanningsdirektørene som mener dette. I intervjuene kommer det også frem at de har inntrykk av at medarbeiderne også setter pris på dette. Det blir også vist til at medarbeiderne nå stort sett identifiserer seg med "Fylkesmannen" og ikke fagavdelingen.

Figur 11



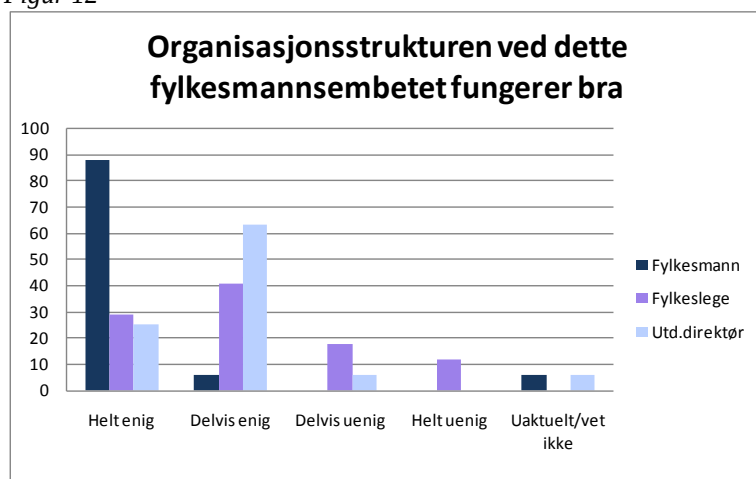
Gjennom intervjuene gis det likevel inntrykk av at det ikke bare er enkelt å jobbe med felles embetskultur, og at avdelingene i relativt stor grad har beholdt sine særpreg og sin egen kultur. Noen embeter påpekte at de arrangerer fagdager for å bygge relasjoner på tvers av avdelingene, men at det er vanskelig å finne tema som er interessante for samtlige medarbeidere.

3.2.4 Organisasjonsmodell har liten betydning for samarbeidet?

Fylkesmannsembetene har valgt ulik organisering av helseområdet og utdanningsområdet (jfr. kap 2.1.2). Vi har derfor vært opptatt av å få kunnskap om hvordan de ulike organisasjonsmodellene fungerer og hvorvidt noen løsninger legger mer til rette enn andre for samarbeid og samordning.

Som figur 12 viser så mener et flertall både blant fylkesmenn, utdanningsdirektører og fylkesleger at organisasjonsstrukturen i eget embete fungerer bra.

Figur 12



I intervjuene kommer det heller ikke frem sterke synspunkter på måten embetene er organisert. Det er imidlertid noe ulike meninger om hvorvidt det er viktig at helse og sosial integreres og at utdanning og barnehager inngår i samme avdeling. I Sør-Trøndelag, Aust-Agder og i Vestfold er barnevern lagt til Oppvekst- og utdanningsavdelingen. I Sør-Trøndelag ble organisering fremhevet som et viktig forebyggende tiltak, da det kan bidra til tettere samarbeid mellom barnevern, barnehage og skole. Andre embeter mener det er viktig å knytte barnevern til helse- og sosial. Mye av argumentasjonen for hvor barnevern skal ligge bunner i hvordan lovverket er formulert. Helsetilsynet har fått et overordnet ansvar for tilsyn på barnevernsfeltet, noe som reflekterer enkelte avdelingers ønske om hvor saksfeltet skal ligge i organisasjonen.

Informantene fra kommunesektoren, departementene, direktoratene og helseforetakene har ingen sterke oppfatninger om hvorvidt den ene eller andre organiseringen er å foretrekke. De har ikke erfaringer som tilsier at resultatene blir bedre med en spesiell type organisering.

I embetene får vi likevel et inntrykk av at samarbeidet fungerer godt der hvor embetsledelsen har brukt tid på å få til en god integreringsprosess og der hvor integreringen også har medført organisatoriske endringer.

3.2.5 Uvisst om integreringen har påvirket rekrutteringen

På helsesiden har det vært knyttet bekymring til mulighetene for rekruttering når fylkeslegen ikke lenger er eget embete. Helsetilsynet gir uttrykk for at det er utfordrende å rekruttere jurister til helseavdelingene og ser dette delvis i

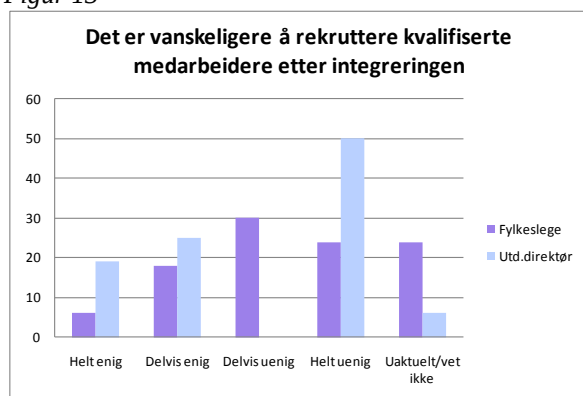
sammenheng med den lønnsutjevningen mellom avdelingene som har funnet sted etter integreringen. Samtidig er inntrykket at det fremdeles gir en viss status å være fylkeslege, men at stillingen som ass. fylkeslege ikke er like attraktiv lenger. Helsetilsynet har imidlertid også opplevd at enkelte søkere har valgt å takke nei til stilling som fylkeslege pga. lønnsbetingelsene hos fylkesmannen.

Det har også blitt pekt på at stabiliteten hos fylkeslegene/helseavdelingene er mindre enn den var tidligere. Av dagens 18 fylkesleger er 12 utnevnt etter integreringen og de som har sluttet etter 2003 har med ett unntak gått til andre stillinger. I enkelte embeter har det også vært skifte av fylkeslege flere ganger etter integreringen.

Også Helsedirektoratet har erfart at det er vanskeligere å rekruttere høy faglig kompetanse til fylkesmannsembetene. De opplever at det er færre kompetente søkere og flere uerfarne medarbeidere som blir ansatt hos fylkesmannen. Det er imidlertid uklart om utfordringene knyttet til å rekruttere og beholde medarbeidere til helseavdelingene skyldes integreringen eller den generelle utviklingen i arbeidsmarkedet. Noen embeter opplever også konkurranse fra andre statlige etater, for eksempel fra tilflyttede tilsyn med et lønnsnivå som ligger høyere enn hos fylkesmannen.

Informantene fra fylkesmannsembetene har ikke uttrykt like sterk bekymring for rekrutteringen som de sentrale myndigheter har gjort. Hovedinntrykket fra intervjuene er at rekrutteringen er god, men enkelte fylkesleger har pekt på at de har slitt med rekrutteringen. På den annen side peker enkelte representanter for utdanningsdirektørene på at det har vært lettere å rekruttere spesielt jurister etter integreringen. Andre igjen viser til at reduksjonen i utviklingsoppgaver har gjort rekrutteringen vanskeligere. Spørreundersøkelsen viser også at nesten halvparten av utdanningsdirektørene og en fjerdedel av fylkeslegene mener det er vanskeligere med rekruttering etter integreringen.

Figur 13



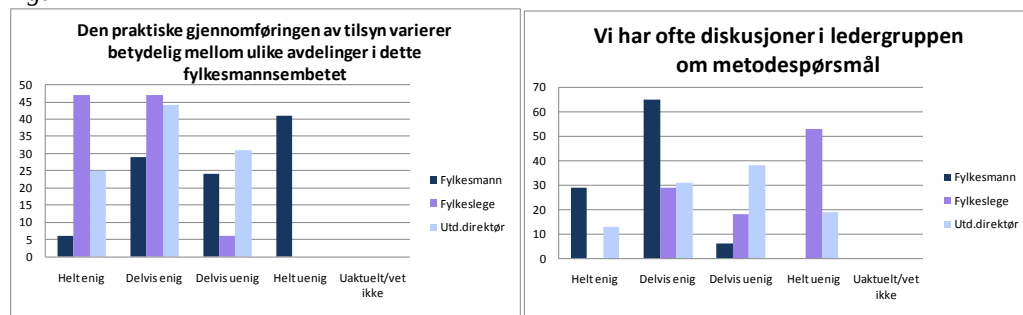
Helseforetakene gir uttrykk for at de er fornøyde med kompetansen hos Helsetilsynet i fylket og har ikke merket noe til rekrutteringsproblemer. De opplever at tilsynsrollen har blitt tydeligere og at kompetansen på systemrevisjon har blitt bedre og bedre. Fra enkelte stilles det likevel spørsmål ved om Helsetilsynet i fylket har god nok medisinsk- og sykepleiefaglig kompetanse til å kunne både forstå og utfordre sykehusenes sterke

fagkompetanse. I den forbindelse etterlyses det medarbeidere med mer operativ erfaring og med bedre forståelse for sykehussystemet.

3.2.6 En viss tilnærming i tilsynsmetodikk?

Gjennom integreringen kunne man også forvente en viss tilnærming mellom avdelingene når det gjelder arbeidsmåter generelt og tilsynsmetodikk spesielt.

Figur 14



På spørsmål om den praktiske gjennomføringen av tilsyn varierer mellom de ulike avdelingene hos fylkesmannen ser vi at et klart flertall blant fylkeslegene og utdanningsdirektørene mener dette. Flertallet blant fylkesmennene mener imidlertid det motsatte – selv om 35 prosent av fylkesmennene også oppfatter at tilsynspraksis er ulike.

I NIBR-rapporten fra 2004¹⁰ ble samme spørsmål stilt til fylkesmennene. Den gang svarte 13 av 14 fylkesmenn at det er forskjeller mellom avdelingene når det gjelder gjennomføring av tilsyn. Sju av fylkesmennene mente at det var betydelige forskjeller. Riksrevisjonens undersøkelse fra 2007 viser også ulik metode og kvalitet i embetenes tilsynsoppgaver.

I intervjuene pekes det på at det har vært en viss tilnærming i tilsynsmetodikk, men at det er kravene fra de overordnede departementene og direktoratene som styrer fagavdelingenes tilsynsvirksomhet.

Vi har også stilt spørsmål om i hvilken grad metodespørsmål (inkl. tilsynsmetodikk) er tema i ledermøtene. Som figur 14 viser så er det noe ulike oppfatninger om hvorvidt metodespørsmål ofte drøftes. Når oppfatningene av dette er såpass ulike, så kan det imidlertid være grunn til å tro at fylkesmenn og avdelingsledere legger ulik betydning i hva som er metodespørsmål. Det er også å forvente at fagavdelingene er mer opptatt av metode- og oppgaveløsning enn det fylkesmannen er.

Representantene for kommunene har noe ulike oppfatninger på fylkesmannens (tilsyns)virksomhet/ulike roller. KS mener prinsipielt at fylkesmannen skal ha en ren kontroll- og tilsynsfunksjon overfor kommunesektoren og er skeptiske til det de oppfatter som et fokus på utviklingsoppgaver hos utdanningsdirektøren.

¹⁰ NIBR-rapport 2004:4 Statlig tilsyn med kommunesektoren

Andre informanter fra kommunesektoren ønsker imidlertid en sterkere vekt på veiledningsrollen.

Enkelte informanter fra kommunesektoren stiller seg også noe skeptiske til statens fokus på systemrevisjon. Selv om det pekes på at fylkesmannen generelt har blitt bedre – og mer samordnet – på tilsyn, så er det ikke alle som opplever at systemrevisjonen gir god læring. Enkelte av fylkesmennene er også noe kritiske til hvorvidt en systemrevisjon er tilstrekkelig for å sikre en god kontroll med tjenesteproduksjonen.

Kommunene er også opptatt av at det statlige tilsynet blir for avviksorientert, og at dette kan skape et uheldig helhetsinntrykk av kommunens tjenester. Selv om en tjeneste i hovedsak fungerer bra, vil bl.a. media fokusere på enkeltavvik som fylkesmannens tilsyn avdekker.

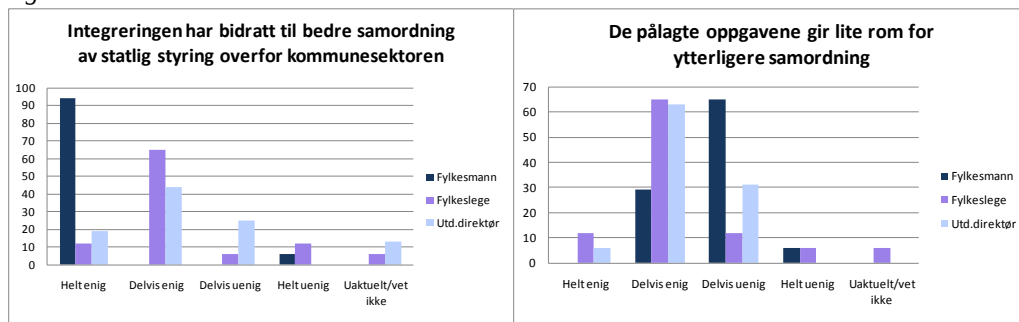
3.3 Samordning overfor kommunesektoren

3.3.1 En mer helhetlig stat

Et viktig mål med integreringen har vært å bidra til en samordning av statens styring med kommunesektoren. Dette har derfor vært et tema både i spørreundersøkelsen og i intervjuene. I samtale med representanter for kommunesektoren har dette vært et hovedpunkt.

Spørreundersøkelsen i embetene viser at både fylkesmennene og avdelingslederne mener at integreringen har bidratt til bedre samordning av statlig styring overfor kommunesektoren. Fylkesmennene er mer positive enn fylkesleger og utdanningsdirektører – hele 94 prosent av fylkesmennene er helt enige i utsagnet (jfr. figur 15).

Figur 15



Intervjuene ved fylkesmannsembetene understøtter funnene i spørreundersøkelsen. Selv om de ulike virksomhetene samordnet seg også før integreringen, så hevder de fleste at dette har blitt bedre etter integreringen. Integreringen av utdanningsdirektørene og fylkeslegene er slik sett et organisatorisk samordningsgrep.

Selv om både fylkesleger og utdanningsdirektører ser gevinstene av samordningen, er det flere som peker på at ikke alt kan eller bør samordnes. Fagområdene hos fylkesmannen er ulike og det er ikke gitt at oppgaveløsningen

blir mer effektiv eller bedre for kommunene ved at fagavdelingene samarbeider og samordner.

Spørreundersøkelsen indikerer også at et flertall av avdelingslederne er delvis enige i påstanden om at de pålagte oppgavene på det enkelte fagområde gir lite rom for ytterligere samordning (figur 15). Et flertall av fylkesmennene er derimot uenige i denne påstanden. Intervjuene underbygger dette inntrykket av hhv mild skepsis og positiv holdning til mulighetene for ytterligere samordning. Både fylkesmenn og avdelingsledere fremhever samtidig viktigheten av at sektoroppgavene løses og at ulikt lovverk, ulik metodikk og manglende sentral samordning setter grenser for fylkesmannens samordningsmuligheter.

Både i intervjuene og i spørreundersøkelsen har vi spurt om hvilke samordningsmekanismer som er i bruk ved de ulike fylkesmannsembetene. Så å si samtlige fylkesmenn som har besvart spørreundersøkelsen (16 av 17) oppgir at embetet utarbeider tilsynskalender. Formålet med kalenderen er å unngå å belaste kommunene med overlappende tilsyn. 16 av 17 fylkesmenn gjennomfører også interne samordningsmøter og 13 av 17 (77 prosent) opplyser at de har avdelingsoverskridende tilsynsgrupper og gjennomfører felles tilsynsbesøk. 12 (71 prosent) av embetene utarbeider kommuneprofiler, åtte (47 prosent) har tilsynskoordinator og seks (35 prosent) har felles tilsynsdatabase. Bare tre av fylkesmennene (18 prosent) oppgir at de utarbeider skjematiske oversikter over eksisterende og potensielle områder for samarbeid.

Svarene fra fylkesleger og utdanningsdirektører på det samme spørsmålet avviker noe fra fylkesmennenes svar. Hovedinntrykket er imidlertid likt, selv om kjennskapen de ulike avdelingslederne har til embetets ulike samordningsmekanismer åpenbart varierer. Her må man også ta i betraktning at vi i våre spørsmål ikke har angitt noen definisjon på hva som ligger i de ulike mekanismene.

Et område der integreringen har blitt mer synlig for kommunene er gjennom felles kommunebesøk. Enkelte embeter praktiserte dette også før integreringen, men inntrykket fra intervjuene er at dette nå gjennomføres i alle fylker.

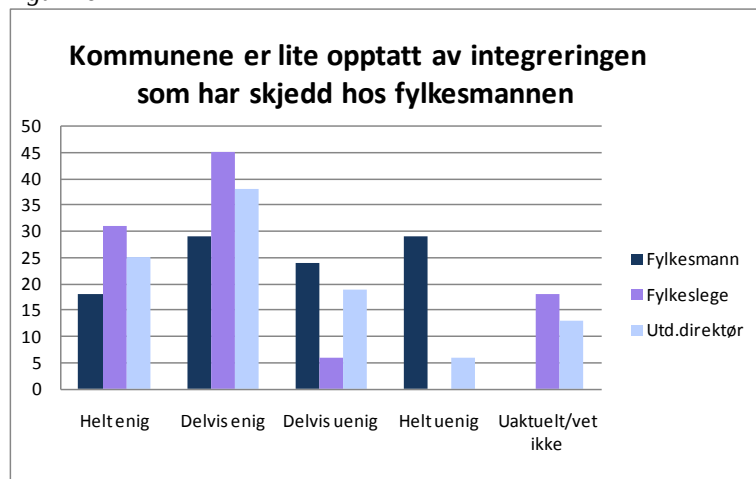
Fra kommunens side er dette et av de mest synlige resultatene av integreringen. Informantene fra kommunene sier at de nå møter en mer helhetlig fylkesmann – ikke minst på kommunemøtene. I mange embeter deltar fylkesmannen og samtlige avdelingsledere i kommunemøtene, noe som gir både politikere og administrasjonen i kommunen mulighet til dialog med staten på et bredt felt.

Samtidig uttrykker informanter både fra kommunene og fra fylkesmannsembetene at det er forbedringer knyttet til statlig samordning. Dette gjelder særlig i forhold til Mattilsynet og Arbeidstilsynet. Flere etterlyser en langt bedre samordning fra statens side i forhold til disse områdene.

Vi har kun gjennomført intervjuer med et lite antall representanter for kommunene og KS, men hovedinntrykket fra intervjuene er at integreringen av fylkeslege og utdanningsdirektør ikke har opptatt kommunene i nevneverdig grad. I det daglige arbeidet har kommunene stort sett kontakt med de ulike

fagavdelingene hos fylkesmannen og det er relativt sjelden at de treffer fylkesmannen på bredere front. Både kommunene og KS er imidlertid udelte positive til integreringen og fremhever at den har vært riktig.

Figur 16



Spørreundersøkelsen indikerer også at fylkesmannsembetene heller ikke oppfatter at integreringen er noe som opptar kommunene i stor grad (jfr. figur 16). Flertallet av fylkeslegene og utdanningsdirektørene har inntrykk av at kommunene i liten grad er opptatt av integreringen hos fylkesmannen, og nesten halvparten av fylkesmennene mener det samme.

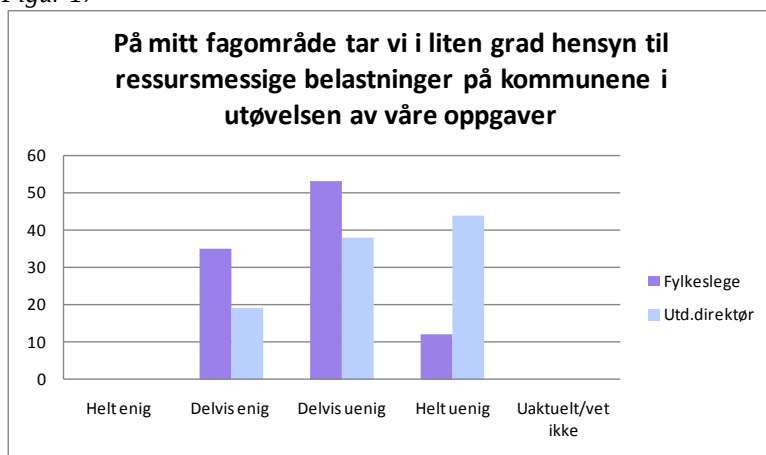
3.3.2 Et mer helhetlig bilde av kommunene

På samme måte som kommunene møter en mer helhetlig og mer samordnet stat, så gir informantene hos fylkesmannen uttrykk for at de nå har et mer helhetlig bilde av kommunene. Fylkeslegen og utdanningsdirektøren ser nå kommunene i et mer helhetlig perspektiv enn det de gjorde tidligere. Det samme gjelder for øvrig for fylkesmannen. Integreringen har ført til at hele embetet får mye bedre oversikt over kommunene, både økonomisk og organisatorisk.

Som nevnt i pkt 3.3.1 utarbeider et flertall av embetene kommuneprofiler eller lignende. Kommuneprofilene gir et helhetlig bilde av kommunens tjenesteproduksjon og økonomi og utarbeides på bakgrunn av bl.a. KOSTRA-data og fagavdelingenes kjennskap til de ulike kommunene. Kommuneprofilene utarbeides av alle fagavdelingene i fellesskap og benyttes aktivt bl.a. i forberedelser til kommunemøtene. Enkelte embeter (bl.a. Oppland) legger også kommuneprofilene ut på sine nettsider.

En viktig oppgave for fylkesmannen er å "overvåke" kommunenes økonomi. På samme tid skal fylkesmannen føre tilsyn med kommunene og pålegge dem evt. retting av avvik, noe som vanligvis medfører kostnader for kommunen. Spørreundersøkelsen viser at fylkeslegene og utdanningsdirektørene ser noe ulikt på spørsmålet om de tar hensyn til ressursmessige belastninger på kommunene i oppgaveutførelsen (særlig i forbindelse med tilsyn). Svarene fra utdanningsdirektørene tyder på at de i stor grad tar hensyn til kommuneøkonomi. Også blant fylkeslegene er det et flertall som mener dette.

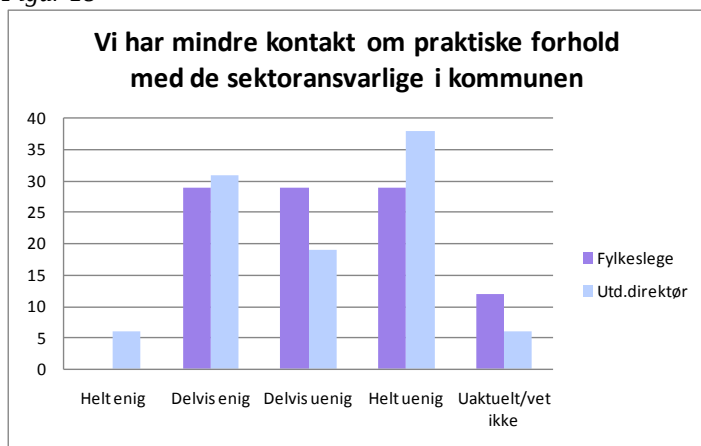
Figur 17



Intervjuene nyanserer dette bildet noe. Selv om mange av informantene ved fylkesmannsembetene er opptatt av kommuneøkonomien generelt, så mener et de aller fleste at de ikke tar hensyn til de ressursmessige belastningene for kommunen i utøvelsen av tilsyn. Alle avvik blir påpekt og det gis pålegg om retting. Flere opplyser imidlertid at de kan være romsligere mht. frister for når rettingen skal være gjort, og at dette gjøres bl.a. ut fra kommuneøkonomien.

Både i intervjuene og spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om hvorvidt kontakten mellom fagavdelingen (helse og utdanning) og de sektoransvarlige i kommunen har blitt svekket som følge av integreringen.

Figur 18



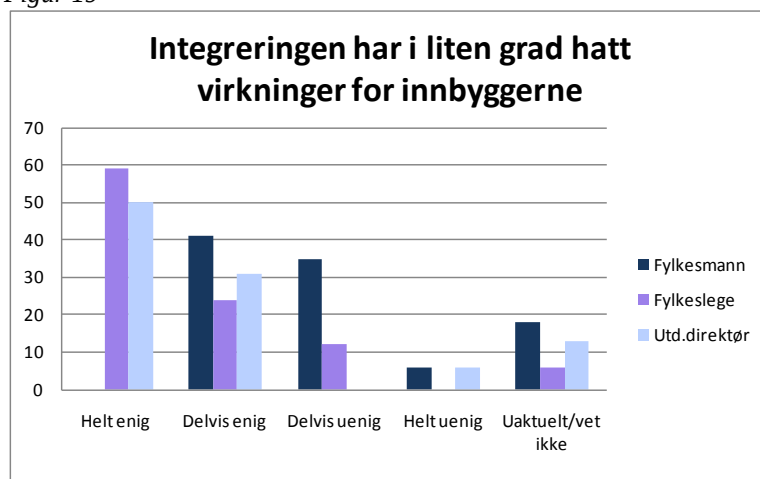
Som figur 18 viser så er flertallet av fylkeslegene og utdanningsdirektørene uenige i påstanden om svekket kontakt. Gjennom intervjuene med avdelingslederne og med kommunene blir dette inntrykket bekreftet. Det er fortsatt utstrakt kontakt mellom fylkeslege og utdanningsdirektør og de respektive sektoransvarlige i kommunen. På utdanningssiden oppfattes kommunens organisering på utdanningsfeltet som en utfordring og nesten alle informantene, både hos fylkesmannen og fylkeskommunen, har ytre ønske om at "skolesjefen" gjeninnføres i kommunene.

3.4 Forenkling for innbyggerne

Et av målene med integreringen var å bidra til forenkling for innbyggerne ved at ansvaret for å følge opp klager på kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av lover og regelverk nå i hovedsak er samlet hos fylkesmannen.

Vi har ikke gjennomført noen brukerundersøkelse for å få kjennskap til hvorvidt publikum opplever at integreringen har bidratt til en forenkling for dem. Vi har derimot bedt alle informanter om deres vurdering av hvilken betydning integreringen har hatt for publikum.

Figur 19



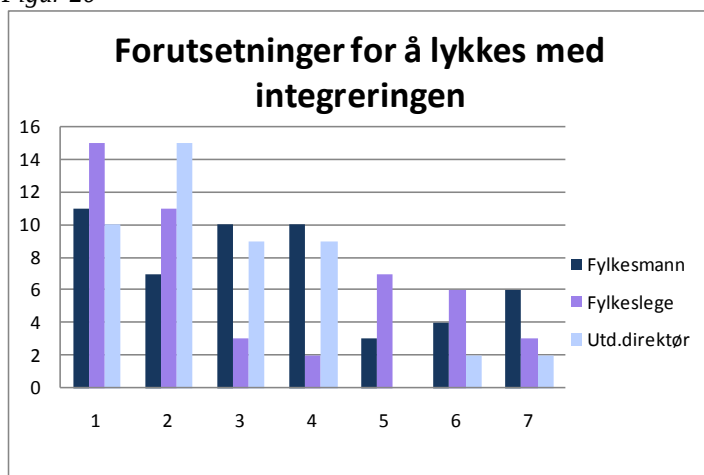
Hovedinntrykket fra intervjuene med både fylkesmannsembetene, sentrale myndigheter, kommuner og helseforetak er at de ikke tror at integreringen har hatt stor *direkte* betydning for innbyggerne. Indirekte vil imidlertid innbyggerne være berørt i den grad integreringen har betydning for oppgaveløsningen og samordningen overfor kommunene.

Spørreundersøkelsen underbygger funnene fra intervjuene. Fylkesmennene er noe mer tilbøyelige enn fylkeslegene og utdanningsdirektørene til å mene at integreringen har hatt betydning for innbyggerne. Hovedinntrykket er likevel at innbyggere og publikum ikke har merket store endringer etter integreringen.

3.5 Forutsetninger for å lykkes med integreringen

I spørreundersøkelsen ba vi om respondentenes vurdering av hvilke forutsetninger som må være til stede for å lykkes med integreringen. Et gjennomgående synspunkt for fylkesmenn og sektorlederne er at *tilstrekkelig med ressurser til de ulike fagområdene* er en viktig forutsetning (se figur 20). *Respekt for hverandres fagområder* oppgis som viktigst for utdanningsdirektørene, og det er en klar nummer to for fylkeslegene. For fylkesmennene er *bruk av prosjekter, team og arbeidsgrupper på tvers av avdelingene* og at *fylkesmannen involverer seg i alle fagområder* sidestilt som nummer to. Dette blir også ansett som viktig for utdanningsdirektørene. For fylkeslegene er det at *fylkesmannen lar fagavdelingene håndtere flest mulig saker på egenhånd* en vesentlig mer sentral forutsetning enn for utdanningsdirektørene og fylkesmennene.

Figur 20



1. Tilstrekkelige ressurser til de ulike fagområdene
2. Respekt for hverandres fagområder
3. Bruk av prosjekter, team og arbeidsgrupper på tvers av avdelingene
4. Fylkesmannen involverer seg i alle fagområder
5. Fylkesmannen lar fagavdelingene håndtere flest mulig saker på egenhånd
6. God personkjemi
7. En organisasjonsstruktur som ikke sementerer de opprinnelige fagområdene

I intervjuene ble *god personkjemi* trukket frem som en viktig forutsetning for å lykkes. Dette ble ikke fremhevet som like sentralt når spørsmålet ble stilt i spørreundersøkelsen. Flere pekte også på viktigheten av å få samordning som honnørord til å bli til praktisk virkelighet. Det vektlegges også at velvilje, inkludering og aktivt arbeid med å etablere en felles kultur må til for å lykkes.

En slik integrering krever også godt lederskap og vilje til omstilling. Det må etableres en felles forståelse av hvordan oppgavene skal løses i embetsledelsen for å nå de målene som har blitt satt. På dette feltet ble kommunikasjon nevnt som en essensiell forutsetning. Samtidig som god ledelse ble nevnt, ble integrering av alle nivåene i organisasjonen ansett som viktig. For å oppnå dette må man ha et innhold som treffer flertallet og som oppleves som matnyttig. Dette blir sammenfallende med de kommentarene vi fikk om at reformen måtte oppfattes som hensiktsmessig av de ulike etatene som skulle integreres.

Mange påpekte også at bedre samordning fra departementer og direktorater er sentralt for å skape et effektiv og samordnet fylkesmannsembete.

4 Vurderinger og anbefalinger

I dette kapitlet vil vi først oppsummere hovedfunnene fra kartleggingen og presentere vår samlede vurdering av hvorvidt målene for reformen er nådd. Deretter vil vi presentere noen problemstillinger – eller utviklingsbehov – som funnene fra spørreundersøkelsen og intervjuene reiser. Dette er utfordringer vi mener er viktige i videreutviklingen av fylkesmannsembetene.

4.1 Ulike syn mellom fylkesmenn og avdelingsledere – tegn på lite vellykket integrering?

Svarene på spørreskjemaundersøkelsen indikerer på flere områder relativt store meningsforskjeller hos fylkesmenn på ene siden og fylkesleger og utdanningsdirektører på den andre siden.¹¹ Hovedinntrykket fra intervjuene er derimot at det *ikke* er store meningsforskjeller mellom fylkesmennene og avdelingsdirektørene mht. om integreringen har vært riktig og hvor vellykket den har vært.

Når spørreskjemaundersøkelsen likevel viser meningsforskjeller kan dette tolkes på ulike måter. For det første kan forskjellene skyldes at vi kun har intervjudata fra fem embeter og at utvalget således har vist seg å være noe skjevt. En annen tolkning er at fylkesmennene så å si er ”programforpliktet” til å være entusiastiske overfor integreringen og at de på mange spørsmål har gitt meget entydige svar. Det kan også være slik at en anonym spørreskjemaundersøkelse får frem mer ”ærlige” svar enn det intervjuene gjør, og at det kan forklare hvorfor fylkesleger og utdanningsdirektører fremstår som noe mer ”negative” til integreringen enn det intervjudataene tilsier.

Etter vår vurdering er det også nærliggende å ta i betraktning respondentenes ulike posisjoner når man tolker svarene fra spørreskjemaundersøkelsen. Fylkesmennene hadde lenge ivret for å få fylkeslege og utdanningsdirektør integrert i fylkesmannsembetene. For dem er merverdien av å få inn disse områdene åpenbar. Helse og utdanning representerer viktige samfunnsområder og størstedelen av utgiftene for kommunene. Integreringen har bidratt til en styrking av fylkesmannens rolle overfor kommunene og har gitt embetene et mer helhetlig bilde av kommunene.

Dette helhetlige bildet kan også gi en merverdi for helse- og utdanningsområdet ved at de nå i større grad ser eget fagområde i en større sammenheng. Flere av våre informanter har påpekt at dette er tilfellet (jf. kapittel 3). Fylkeslegene og utdanningsdirektørene har likevel ikke det samme helhetlige ansvaret som fylkesmennene har. Avdelingslederne har i hovedsak ansvar for sine egne fagområder og ser ikke nødvendigvis merverdien av integreringen på samme måte som fylkesmannen. Avdelingslederne vil først og fremst ha fokus på å gjennomføre sektoroppgavene, og da er det ikke sikkert at merverdien av å være integrert med f.eks. landbruksavdelingen alltid er like åpenbar.

¹¹ Her er det imidlertid viktig å minne om at det dreier seg om svært små tall (i alt 17 fylkesmenn og 34 utdanningsdirektører og fylkesleger), og at prosentutslagene derfor kan bli store

Til tross for ulikhetene i oppfatninger som spørreskjemaundersøkelsen til dels viser, så er det etter vår vurdering viktig å peke på at undersøkelsen *også* viser at et flertall både blant fylkesmenn og avdelingsledere er helt eller delvis enige i påstandene om at:

- Kvaliteten på oppgaveløsningen løsningen samlet sett har blitt bedre.
- Vilåårene for å gjennomføre sektoroppgavene er styrket.
- Integreringen har ført til at de har fått et bedre og mer profesjonelt administrativt apparat.
- Det er mer samarbeid på tvers av tidligere etatsgrenser.
- Integreringen har ført til mer fleksibel utnyttelse av ressursene.
- Det er positivt å være del av et bredt fagmiljø.
- Integreringen har bidratt til en bedre samordning av den statlige styringen overfor kommunene.

Sett i sammenheng med intervjudataene er det derfor etter Difis vurdering grunnlag for å si at både fylkesmannen og avdelingslederne i all hovedsak opplever at integreringen har vært riktig og at målene til dels er nådd. Sektoroppgavene gjennomføres i hovedsak som forutsatt, det faglige samarbeidet er styrket og embetene nyter stort sett godt av administrative stordriftsfordeler. Kommunene møter også en mer samordnet stat og sektorene hos fylkesmannen møter en mer helhetlig kommune. Det synes imidlertid ikke som om integreringen har hatt noen nevneverdig direkte effekt for innbyggerne.

Selv om målene med integreringen til dels er nådd, er det rimelig å stille spørsmål ved om man overvurderte potensialet for faglig samarbeid mellom områdene. Evalueringen viser at fagområdene på mange måter fortsetter nesten som før, og oppgavene er i stor grad knyttet til gjennomføringen av sektoroppgavene. Kunne det kommet mer ut av integreringen? Ligger det til rette for større synergieffekter enn det embetene har klart å ta ut til nå? Eller er ikke rammebetingelsene for ytterligere samordning til stede? Vi vil se nærmere på disse spørsmålene i punktene under.

4.2 Utfordringer for videreutviklingen av fylkesmannsembetene

Mange av utfordringene for fylkesmannsembetene – og for styringen av dem – synes å ligge i balansen mellom samordning og samarbeid på den ene siden og gjennomføringen av sektoroppgavene på den andre siden. På bakgrunn av vår undersøkelse så vil vi peke på følgende utfordringer som vi mener det er viktig at fylkesmannsembetene og ”eierdepartementene” og -direktoratene tar tak i:

- Endrete rammebetingelser – bør ambisjonene for fylkesmannens samordningsrolle justeres?
- Videreutvikle embetene mht. samarbeid og god ressursutnyttelse.
- Sikre god styring og ressurstildeling.
- Videreutvikle veilednings- og tilsynspraksisen overfor kommunene.
- Samarbeid og læring på tvers av fylkesmannsembetene.
- Styrke fylkesmannens og Helsetilsynet i fylkets forhold til spesialisthelsetjenesten.

4.2.1 Endrete rammebetingelser – bør ambisjonene for fylkesmannens samordningsrolle justeres?

Evalueringen viser at det kanskje har vært andre endringer enn integreringen som har vært vel så viktige for fylkeslegene og utdanningsdirektørene. På utdanningsområdet har det som nevnt vært en klar dreining i retning av vektlegging av rettssikkerhetsoppgaver og tilsyn. Dette er en ønsket utvikling som også understøttes av opprettelsen av Utdanningsdirektoratet.

På helseområdet har omorganiseringen av den sentrale helseforvaltningen ført til opprettelsen av Helsedirektoratet, en rendyrking av Helsetilsynets rolle og en utvidelse av Helsetilsynets ansvarsområde. Den statlige overtakelsen av eierskapet til spesialisthelsetjenesten fra 2002 og inndelingen i regionale helseforetak har også medført endringer for fylkeslegene.

Det finnes om lag 40 ulike regionale statsetater i Norge og kun seks av disse følger fylkesgrensene¹². En studie fra NIBR viser imidlertid at ulike etatskultur og ulike departementstilknytning er viktigere for å forklare manglende samordning enn ulike regional inndeling. Tendensen de siste ti årene med ulike regional inndeling medfører likevel en endring i rammebetingelsene for utøvelsen av fylkesmannens samordningsrolle.

Både på helse- og utdanningsområdet har vi de siste ti årene hatt en utvikling i lovverket som innebærer flere individuelle rettigheter.¹³ Det dreier seg bl.a. om rett til individuell plan på helseområdet og rett til spesialundervisning og rett til et godt fysisk og psykososialt miljø for elevene. På utdanningsområdet er kommunene også tillagt en rekke plikter som gir forventninger hos befolkningen om at dette medfører "rettigheter". Et eksempel på dette er kommunens plikt til å ha en ordning med gratis frukt og grønt i grunnskolen.

Den økte vektleggingen av individuelle rettigheter og rettsliggjøringen generelt¹⁴ påvirker kommunenes handlingsrom. Utviklingen bidrar også til å endre fylkesmannens rolle. Økt vektlegging av tilsyns- og klageoppgaver og økt rollebevissthet i veiledningsarbeidet er konsekvenser av rettsliggjøringen.

Forvaltningsreformen som iverksettes i 2010 vil også innebære endringer for fylkesmannsembetene¹⁵. Selv om Stortinget har slått fast at kjernen i fylkesmannens rolle ikke skal endres som følge av forvaltningsreformen, er det etter vår vurdering liten tvil om at denne reformen vil innebære en ytterligere styrking av fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans og sektormyndighet.

¹² NIBR-rapport 2006:09 Den regionale stat – enhet og mangfold: Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne. NIBR-rapport

¹³ Bl.a. Difis pågående prosjekt om bruken av juridiske virkemidler i statens styring av kommunene

¹⁴ Jf. bl.a. Makt- og demokratiutredningen 2003

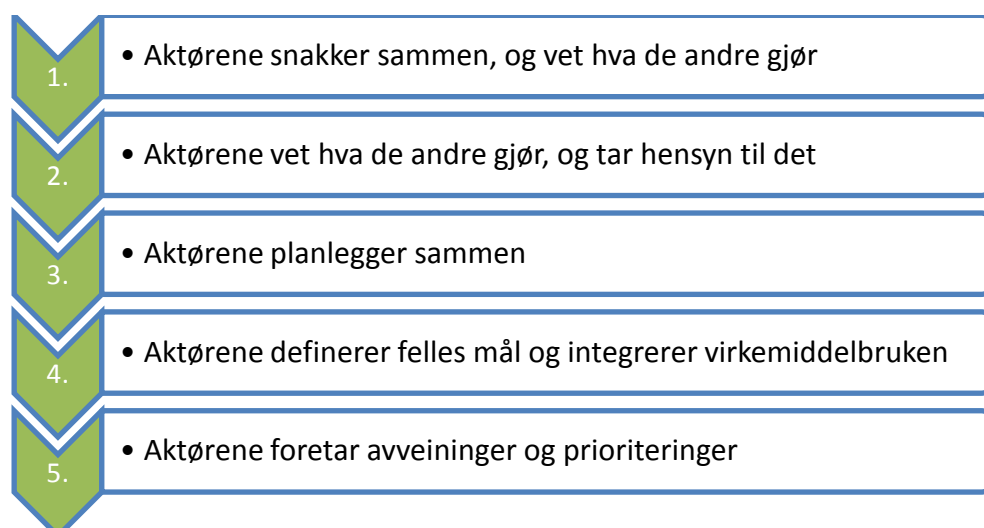
¹⁵ Jf. bl.a. Stortingsmelding nr. 12 (2006-2007)

På bakgrunn av de endringene vi har skissert over, er det da rimelig å forvente at samordningsmålene for integreringsprosessen fullt ut kan nås? Er rammebetingelsene for å nå målene endret? Svekker rettsliggjøringen i samfunnet fylkesmannens muligheter for samordning? Når fylkesmannens fokus i større grad er på "lovlighet", kan det innebære langt mindre rom for å vurdere hva som er hensiktsmessige løsninger lokalt.

Samordning av statlig styring av kommunesektoren har vært et viktig mål med reformen. Som kapittel 3 viser så er hovedinntrykket både fra fylkesmannsembetene og kommunene at integreringen har bidratt til en bedre samordning.

Samordning er et honnørord som i stor grad brukes i offentlig sektor uten at det alltid gis et klart innhold. Samordning kan bety alt fra "å snakke sammen" til å inngå forpliktende samarbeid og foreta avveininger og prioriteringer. Vi har tidligere benyttet samordningsskalaen under for å illustrere dette (Statskonsult rapport 1999:21).

Figur 21 Samordningsskala



Etter vår vurdering er fylkesmannsembetenes samordning i dag mellom nivå 1 og 3 på skalaen. Som kartleggingen vår viser så har så å si alle embetene tilsynskalender og gjennomfører samordningsmøter. På tilsynsområdet kan det altså sies at embetene i hvert fall er på nivå 2 og i mange tilfeller på nivå 3 på skalaen. Vårt inntrykk er likevel at samordningen ikke har kommet like langt på andre områder enn tilsyn. Et viktig spørsmål er da om ambisjonene om samordning og samarbeid er for store i forhold til hva som er realistisk innenfor dagens rammebetingelser. Et annet viktig spørsmål er hvor langt fylkesmannen kan gå i sin samordningsrolle uten at det nærmer seg avveininger og prioriteringer som kan innebære konflikter mellom sektorpolitiske målsetninger.

Funnene fra spørreundersøkelsen og intervjuene viser at både fylkesmannen og avdelingslederne har et sterkt fokus på å gjennomføre oppgavene for de ulike

sektordepartementene. Respekt for hverandres fagområder nevnes også som en viktig forutsetning for å lykkes med integreringen. Også for departementene og direktoratene er det vesentlig at fylkesmannsembetene gjennomfører oppgavene på de ulike områdene på en god måte og i tråd med gitte prioriteringer.

Det er derfor viktig at kravene om samordning balanseres i forhold til behovet for gjennomføring av ulike sektoroppgaver. Når hovedfokuset er på gjennomføring av sektorspesifikke oppgaver knyttet til rettssikkerhet, tilsyn og kontroll, bør ambisjonene om samordning ikke overdrives.

4.2.2 Videreutvikle embetene mht. samarbeid, effektiv ressursutnyttelse og lederskap

Selv om mulighetene for samordning kan være begrenset er det etter vår vurdering likevel viktig at fylkesmannsembetene utnytter de totale ressursene på en best mulig måte. Det innebærer bl.a. ved behov å kunne benytte relevant kompetanse på tvers av fagområdene og å kunne omdisponere ressurser for å sikre en best mulig, samlet måloppnåelse.

Vår undersøkelse indikerer at embetene har kommet et godt stykke på vei mht. å skape en felles embetskultur og til å samarbeide på tvers av fagavdelingene når det gjelder utarbeidelse av kommuneprofiler og tilsynskalendere. Evalueringen viser også at integreringen har ført til et styrket samarbeid på beredskapsområdet.

Evalueringen indikerer også at flere informanter ved fylkesmannsembetene mener at det fortsatt er et uutnyttet potensial for faglig samarbeid mellom avdelingene, jf. kap. 3.2.2. Vi har imidlertid fått få konkrete tilbakemeldinger om hvilke områder som er mest aktuelle. Der hvor det ikke er foretatt en organisatorisk integrering av hhv. helse- og sosial området og utdanning og barnehager er det imidlertid nærliggende å se for seg at det er et fortsatt samarbeidspotensial på disse områdene. Når embetene opplever at de har stramme økonomiske rammer, kan en mer fleksibel bruk av ressursene være viktig for å sikre god måloppnåelse. Det kan bl.a. innebære etablering av rutiner for omdisponering av ressurser (penger og medarbeidere) mellom avdelingene for kortere eller lengre perioder.

Som tidligere nevnt viser vår spørreskjemaundersøkelse til dels ulike oppfatninger hos hhv. fylkesmenn og avdelingsledere, eller kanskje snarere ulik grad av enighet eller uenighet. Disse meningsforskjellene er såpass tydelige at de bør danne grunnlag for en diskusjon i ledergruppene i embetene både om fylkesmannsembetenes roller og om hvordan man kan bygge en helhetlig organisasjon i en så sammensatt virksomhet som det fylkesmannen er. Det kan også dreie seg om lederskap, hva slags ledelseskultur embetene skal ha og hvordan ulike erfaringer og synspunkter formidles til overordnede departementer og direktorater.

FAD har igangsatt et større prosjekt, Fylkesmannen 2010, som skal bidra til å klargjøre og konsolidere fylkesmannens ansvar, rolle og organisasjonsform. En del av dette prosjektet er et program for lederskapsutvikling for ledergruppene i samtlige embeter. Dette kan også være en egnet arena for en diskusjon om hva

meningsforskjellene som kommer til uttrykk i vår undersøkelse innebærer for utviklingen av embetene.

4.2.3 Sikre god styring og ressurstildeling

Vår undersøkelse viser at tilstrekkelige ressurser til de ulike fagområdene hos fylkesmannen oppfattes som en av de viktigste forutsetningene for at integreringen skal lykkes. Etter vår vurdering er en av de viktigste utfordringene for fylkesmannsembetene knyttet til styring og ressurstildeling.

Utfordringene er bl.a. knyttet til:

- Prioritering og finansiering av oppgavene fra departementene og direktoratene
- Direktoratenes rolle i styringen av fylkesmennene
- Den direkte styringen på Helsetilsynets område

Prioritering og finansiering av oppgavene fra departementene og direktoratene

Det er krevende å finne en god finansierings- og styringsmodell for fylkesmannsembetene. Fylkesmennene ivaretar oppgaver for 12 departementer og 8 direktorater og det har alltid vært vanskelig å finne modeller som både ivaretar departementenes behov for styring på sine områder og målsetningen om mer fleksibel ressursbruk og god samordning.

I en slik situasjon er det viktig at samtlige eierdepartementer følger de nye retningslinjene for finansiering av embetene og sikrer at det er samsvar mellom oppgaver og ressurser. Dagens situasjon synes til dels å være preget av manglende koordinering på departements- og direktoratsnivå. En større tydelighet mht. prioritering av fylkesmannens oppgaver vil være et viktig forbedringsområde.

Direktoratenes rolle i styringen av fylkesmennene

Direktoratene er svært sentrale i den mer operative styringen av fylkesmennene. Direktoratene er imidlertid ikke deltakere i departementenes fylkesmannsutvalg (DFU). Styringen og oppfølgingen fra direktoratene er på den ene siden både tettere, tydeligere og mer "faglig" enn det departementenes styring kan være.

På den annen side kan denne mer operative og faglige styringen virke hemmende på mulighetene for samarbeid og samordning mellom sektorene. Selv om departementene har tett kontakt med "sine" direktorater og har det overordnede ansvaret for styringen av fylkesmennene, så er ikke direktoratene like synlige i sammenhenger der prioriteringer mellom områder eller samordning på tvers av sektorer er tema.

Den direkte styringen på Helsetilsynets område

Vår undersøkelse viser at den to-sporedе styringen på helseområdet i praksis ikke er noe stort problem hverken for fylkesmennene, kommunene eller helseforetakene og at dialogen med Helsetilsynet fungerer svært godt. Den direkte styringen fra Helsetilsynet er imidlertid ikke like uproblematisk for de øvrige direktoratene og departementene med styringsansvar for fylkesmennene. Som vist i kap 3.1.4 opplever disse at Helsetilsynet har en sterkere styring på

sine oppgaver enn det de selv har mulighet til. Enkelte kompenserer for det de opplever som manglende direkte styring på oppgaver ved å øremerke midler til fylkesmennene over andre kapitler enn 1510.

Den to-sporede styringen har delvis sin bakgrunn i behovet for avstand til HOD som eier av de regionale helseforetakene (RHF), jfr. kap 3.1.4. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om det vil endre de prinsipielle skillene mellom eier (HOD) og tilsynsmyndighet (Statens helsetilsyn) om Helsetilsynet skulle styre fylkesmannen på samme måte som de øvrige departementene og direktoratene gjør. Helsetilsynet vil fortsatt ha faglig uavhengighet i forhold til departementet enten oppgavene kanaliseres gjennom fylkesmannen eller direkte til Helsetilsynet i fylket. Klagesakene vil også fortsatt gå til et annet departement enn HOD.

Etter vår vurdering er det prinsipielt uheldig med en styringsmodell som ikke er lik for alle eierdepartementene og -direktoratene. Dette kan føre til ytterligere suboptimalisering av styringen ved at de øvrige departementene og direktoratene på ulike måter prøver å sikre egne områder og på den måten sette den eksisterende styrings- og finansieringsmodellen under press¹⁶. Dette kan igjen føre til mindre fleksibilitet for fylkesmannen i den interne styringen og hemme mulighetene for samarbeid og samordning mellom sektorene. HOD og Helsetilsynet bør derfor vurdere om det fortsatt er slik at den direkte styringslinjen er en forutsetning for god oppgaveløsning og god dialog, eller om dette også vil kunne sikres innenfor den styringsmodellen som gjelder for de øvrige fagområdene.

4.2.4 Videreutvikle veilednings- og tilsynspraksisen overfor kommunene

Veiledning og tilsyn overfor kommunesektoren er blant fylkesmannens viktigste oppgaver. Vår kartlegging viser at kommunene er positive til integreringen av fylkeslege og utdanningsdirektør i fylkesmannsembetet, og at de opplever å møte en mer helhetlig stat nå enn tidligere.

Embetene har også arbeidet med å få en bedre samordning overfor kommunene, bl.a. ved å utarbeide tilsynskalender og ved å ha tverrfaglige tilsynsgrupper. Et viktig spørsmål for embetene er om det er muligheter for større grad av felles tilnærming i tilsynet med kommunene, eller om fagområdene og de overordnede kravene til tilsynsmetodikk er for ulike til det. Hvis det siste er tilfelle, så er dette en problemstilling som må løstes til direktorats- og departementsnivå.

En av de tydeligste tilbakemeldingene fra kommunene var at til tross for at de mener at fylkesmannens tilsyn har blitt mer profesjonelt, så opplever mange at tilsynet blir for avviksorientert. Et spørsmål som både fylkesmannsembetene og de berørte direktorater og departementer bør stille seg, er derfor om det er mulig å gjennomføre tilsyn på en måte som i tillegg til å avdekke avvik også sier noe om den samlede kvaliteten på tilbudet. Ikke minst er det ønskelig at tilsynet kan bidra til læring og utvikling for kommunene.

¹⁶ Jf. også NIBR-rapport 2009:19 Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring

Vårt inntrykk er at mye av samarbeidet mellom fagavdelingene har vært knyttet til tilsyn og tilsynsmetodikk. Vi har derimot ikke fått kjennskap til utstrakt samarbeid mellom fagavdelingene når det gjelder veiledning og veiledningsmetodikk. Etter vår vurdering vil det være viktig for fylkesmannsembetene å videreutvikle veiledningsmetodikk og –praksis. Veiledningsoppgavene er ikke alltid like klare og avgrensede som tilsynsoppgavene, men nettopp derfor er dette et område som kan være velegnet for samarbeid og erfaringsutveksling på tvers av fagområdene. Behovet for veiledning overfor kommunene vil også snarere øke enn minske som følge av rettsliggjøringen og det sterke fokuset på statlig tilsyn. Når flere oppgaver legges til kommunene, vil behovet for kompetanse øke. For mange mindre kommuner innebærer det et behov for økt rådgivning og veiledning fra fylkesmannens side.

4.2.5 Samarbeid og læring på tvers av fylkesmannsembetene

På samme måte som avdelingene hos fylkesmannen kan ha glede og nytte av å samarbeide med og lære av andre avdelinger, så kan fylkesmannsembetene ha nytte av erfaringsutveksling med andre embeter.

Vår undersøkelse viser at embetene benytter noe ulike mekanismer for samordning og de har valgt ulike modeller for organisering av virksomheten. Vi er klar over at det er utstrakt kontakt på tvers av embetene på ulike nivåer i organisasjonen. Vi mener likevel at det kan være grunn til noe mer systematisk erfaringsutveksling om temaer som berører alle embeter. Dette gjelder bl.a. erfaringer om samordning overfor kommunene, f.eks. bruk av kommuneprofiler. Det kan også gjelde erfaringer med ulik organisering av fagområdene. Den flate strukturen i Østfold, embetenes ulike organisering av barnevern og forholdet til spesialisthelsetjenesten vil f.eks. være interessante temaer for de fleste embeter. Likeledes er tilsynspraksis et viktig tema på tvers av embetene, ikke minst med sikte på å få et mest mulig enhetlig tilsynsregime.

Etter vår vurdering vil det planlagte programmet for lederskapsutvikling for ledergruppene i samtlige embeter kunne være et egnet forum for systematisk erfaringsutveksling mellom embetene om temaer som er relevante for alle embeter.

4.2.6 Styrke forholdet til spesialisthelsetjenesten

Helsetilsynet i fylket er som tidligere nevnt tilsynsmyndighet ikke bare overfor kommunene, men også overfor spesialisthelsetjenesten. Dette utgjør en stor del av arbeidsoppgavene for Helsetilsynet i fylket. Som funnene i kapittel 3 viser så innebærer oppgavene overfor spesialisthelsetjenesten flere utfordringer for embetene.

For det første samsvarer ikke helseregionene med fylkesgrensene. Helse Sør-Øst RHF omfatter hele 10 fylker. Kontaktfylkeslegene har ansvar for å planlegge og koordinere arbeidet i forhold til tilsyn med spesialisthelsetjenesten i de fire helseregionene. Vi har ikke hatt tilstrekkelig datamateriale til å kunne vurdere hvor godt ordningen med kontaktfylkeslege fungerer.

Kartleggingen viser imidlertid at informanter både i embetene, helseforetakene og sentralt har gitt uttrykk for at samarbeidet mellom fylkeslegene ikke alltid fungerer bra der det er fylkesovergripende helseforetak.

Helsetilsynet i fylket har også en spesiell utfordring knyttet til å ”matche” sykehusene mht. fagkompetanse. Sykehusene er store organisasjoner med høy fagkompetanse mens fylkeslegen ofte stiller med en relativt liten avdeling og med begrenset faglig spesialistkompetanse. Fylkesmannen møter denne utfordringen også på andre fagområder i møte med de største kommunene. Likevel representerer en regionalisert og spesialisert helseforetaksstruktur en særlig utfordring for fylkesmannen og Helsetilsynet i fylket.

Fylkesmannsstrukturen innebærer slik sett begrensninger for helseområdet med tanke på å kunne foreta en regionalisering av tilsynet for å kunne møte spesialisthelsetjenesten på en mer slagkraftig måte. Statens helsetilsyn har gjennom integreringen mistet muligheten til å organisere sin egen virksomhet i tråd med helseregionene.

Spesialisthelsetjenesten representerer en helt annen målgruppe enn det de andre fagavdelingene hos fylkesmannen har, noe som også bidrar til å gjøre dette til en særskilt utfordring. Hvorvidt utfordringene knyttet til forholdet til spesialisthelsetjenesten kan løses innenfor rammene av dagens fylkesmannsembeter, er et tema som krever en egen vurdering og som ikke kan gjøres innenfor rammen av dette prosjektet. Etter vår vurdering er det imidlertid svært viktig at denne diskusjonen tas – både innenfor helseområdet og i samråd med fylkesmennene.

Vedlegg 1 Referanseliste

Departement

Administrasjonsdepartementet (1995): *Fylkesmannboka*
Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2003): *Styring, samordning og organisering. Retningslinjer*
Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009): *Finansieringsordning for Fylkesmannen. Retningslinjer*
Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2002): *Integrasjon av fylkeslegeembetet i fylkesmannsembetet. Brev*

Stortingsdokumenter

Innst. S. nr. 307 (2000-2001): *Innstilling fra kommunalkomiteen om kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*
Innst. S. nr. 33 (2007-2008): *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene*
Innst. O. nr. 18 (2002-2003): *Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endringer i lov 30.mars 1984 nr.15 om statlig tilsyn med helsetjenesten og i enkelte andre lover*

Ot.prp. nr. 105 (2001-2002): *Om lov om endring i lov 30.mars 1984 nr.15 om statlig tilsyn med helsetjenesten og i enkelte andre lover*
Ot.prp. nr. 69 (2002-2003): *Om lov om endringer i forskjellige lover som følge av integrering av fylkeslegeembeta i fylkesmannsembeta*

St.mld.nr. 37 (1990-1991): *Organisering og styring i utdanningssektoren*
St.mld.nr.31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*
St.mld.nr. 12 (2006-2007): *Regionale fortrinn – regional framtid*
St.mld.nr. 19 (2008-2009): *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

St.prp.nr.75 (1991-1992): *Om omorganiseringen i utdanningsadministrasjonen m.m.*
Prop. 1 S (2009-2010): Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Utredninger/ Rapporter

Fimreite og Grindheim (2001): *"Offentlig forvaltning"*, Universitetsforlaget
Makt- og demokratiutredningen (1998-2003)
Norges offentlige utredninger (2000): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. NOU 2000:22
Norsk institutt for by- og regionforskning (2004): *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Rapport 2004:4
Norsk institutt for by- og regionforskning (2006): *Den regionale stat – enhet og mangfold: Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne*. NIBR-rapport 2006:09
Norsk institutt for by- og regionforskning (2009): *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*. NIBR-rapport 2009:9
Riksrevisjonen (2006-2007): *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene*. Dokument nr. 3:14
Statistisk sentralbyrå (2004): *Brukerundersøkelse 2003 i regi av fylkesmannen*

Statskonsult (1999): *Styrt selvstyre? Om samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren*. Rapport 1999:21

Statskonsult (2000): *Fag, fleksibilitet og helhet. En gjennomgang av finansieringsordningen for fylkesmannsembetene*. Rapport 2000:10

Statskonsult (2003): *Flere veier til målet. Om saksbehandlingstid for klagesaker hos fylkesmannen*. Rapport 2003:2

Annet

Norges statskalender

NSD

Årsrapport 2008, Fylkesmannsembetene (samtlige)

Vedlegg 2 Intervjuguide

Intervjuguiden angir de hovedproblemstillingene som ønskes belyst når det gjelder integreringen av Statens utdanningskontor og fylkeslegen med fylkesmannen. Bruken av den ble tilpasset informantenes ansvar, rolle og arbeidsoppgaver, samt hvorvidt de var representanter fra kommunen, fylkeskommunen, departement/direktorat eller helseforetak.

Bakgrunn

Gjennom Stortingets behandling av St. meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke stat – en bedre oppgavefordeling* ble det våren 2000 vedtatt at Statens utdanningskontor og fylkeslegen organisatorisk skulle integreres med fylkesmannen (som tilsynsorgan er fylkeslegen faglig uavhengig og direkte underlagt Statens helsetilsyn). Reformen trådte i kraft 1. januar 2003. Følgende overordnede målsettinger ble lagt til grunn for reformen:

- Effektivisere organiseringen av regional statsforvaltning. Integreringen skulle gi en mer effektiv bruk av administrative og faglige ressurser.
- Forenkling i forhold til innbyggerne. Ansvar for å følge opp enkeltindivids klager, eller andre innvendinger mot kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av lover og regelverk, i hovedsak samles ett sted.
- En integrering av etatene vil bidra til å samordne den statlige styringen av kommunesektoren.
- Samtidig har det vært vektlagt at reformen skal bidra til å sikre at sektoroppdragene gjennomføres på en best mulig måte (høy kvalitet på tjenestene, god fagutvikling og tilstrekkelig kapasitet).

Sektorperspektivet

Fylkesmannen ivaretar viktige oppgaver på flere fagområder og sektorer. Reformen i 2003 skulle bidra til å sikre at oppdragene fra de ulike departementene og direktoratene utføres på en best mulig måte.

1. Hvordan ivaretas fylkesmannens oppgaver på utdannings- og helseområdet i dag, når det gjelder?
 - Tilsyn
 - Klagebehandling
 - Veiledning og rådgivning
 - Utviklingsoppgaver
 - Formidling (innspill til direktorat/departement basert på erfaringer fra eget arbeid og kontakten med kommunene)
 - Annet
- a) I hvilken grad er kvaliteten på oppgaveløsningen i tråd med kravene i lovverket og embetsoppdraget?
- b) Er saksbehandlingstiden i tråd med kravene i lovverket og embetsoppdraget?
- c) Hvordan er ressursbruken knyttet til de ulike oppgavetyperne?
2. Har ivaretagelsen av oppgavene på utdannings- og helseområdet endret seg etter reformen?
 - a. Kvaliteten på oppgaveløsningen
 - b. Saksbehandlingstid
 - c. Ressursbruk
3. Har vilkårene for gjennomføringen av sektormål og faglige krav endret seg etter integreringen i embetet? Hvis det er tilfelle, på hvilken måte?
4. I hvilken grad er embetsledelsen involvert i de ulike fagavdelingenes oppgaveløsning? Og på hvilken måte er embetsledelsen involvert?
5. a. Hvordan er kontaktmønsteret mellom fagdirektorat/departement og fagavdelingen (helse/utdanning)?
 - Type kontakt (styringsmøter, fagmøter o.l.)
 - Hyppighet
 - Deltakelse
- b. Har kontaktmønsteret mellom fagavdelingen (helse/utdanning) og fagdirektorat/departement endret seg som følge av integreringen?

Det interne effektiviseringsperspektivet

Et viktig mål med reformen var å effektivisere organiseringen av den regionale statsforvaltningen og gi en mer effektiv bruk av administrative og faglige ressurser. Spørsmålene under er relatert til i hvilken grad disse målene er nådd.

6. Hvordan har embetene valgt å organisere seg internt etter integreringen? Hvordan fungerer denne løsningen (fordeler/utfordringer)?
7. Har omorganiseringen ført til mer samarbeid og kontakt på tvers av gamle etatsgrenser?
 - Har integrering av helse/utdanning bidratt til flerfaglighet/tverrfaglighet, ev. på hvilken måte?
 - Bidrar kontakt og samarbeid på tvers til mer samordning?
8. På helseområdet har reformen ført til en oppsplitting av styringslinjene. Hvordan fungerer denne to-sporede styringen?
9. I hvilken grad har integreringen medført effektiviseringsgevinster?
 - a. Hvilke utslag har reformen fått for administrative kostnader?
 - b. I hvilken grad har reformen ført til en mer profesjonell og effektiv administrasjon?
 - c. Hvilke konsekvenser har reformen fått for ressursbruk på de aktuelle sektorområdene?
10. Hvordan har integreringen påvirket mulighetene embetene har til å rekruttere medarbeidere med relevant kompetanse?
11. Har reformen ført til bedre og mer fleksibel utnytting av kompetanse og ressurser?
12. I hvilken grad benyttes team, prosjekter, faggrupper på tvers av avdelingsgrensene? Har omfanget av dette endret seg som følge av integreringen?
13. Integreringen har ført til at fylkesmannen fremstår som en større organisasjon med et bredere fagmiljø. Hvilke muligheter har dette gitt for ditt fagmiljø?
14. Har integreringen hatt virkninger på hvilke metoder som benyttes på de ulike fagområdene?
 - tilsynsmetodikk
 - metodikk for rådgivning og veiledning
 - metodikk i utviklingsarbeidet
15. I hvilken grad diskuteres metodespørsmål i ledergruppen i embetet?
16. Har oppfatningene av tilsyn vs veiledning endret seg på ditt fagområde siden 2003? I hvilken grad har en evt. endring sammenheng med integreringen?

Det eksterne samordningsperspektivet

Samordning av statlig styring av kommunesektoren har vært et viktig mål med reformen. Samordningsbegrepet er imidlertid ikke entydig, men kan referere til ulike fenomener. For fylkesmennene kan et utgangspunkt være at organisasjonen er basert på arbeidsdeling og spesialisering, og at samordning er nødvendig for at de ulike aktivitetene ikke skal sprike i forskjellige retninger og eventuelt motvirke hverandre, men i stedet sammen bidra til felles mål. Samordningsbegrepet kan brukes både om *strukturer* som legger til rette for samordning og om *prosesser* for samordning. Integreringen av fylkeslegen og utdanningskontorene i fylkesmannsembetene er i seg selv en strukturell samordning.

17. Hvilke mekanismer for samordning benyttes i embetet?
 - Leder- samordningsmøter
 - Skjematisk oversikt over eksisterende og potensielle områder for samarbeid
 - Avdelingsoverskridende tilsynsgrupper
 - Tilsynskoordinator
 - Databaser
 - Tilsynskalender
 - Felles tilsynsbesøk
18. Har bruken av de ulike samordningsmekanismene endret seg etter integreringen?
19. På hvilke av fylkesmannens fagområder mener du samarbeid og samordning er viktig? I hvilken grad er i det i dag samarbeid og samordning på disse områdene?
20. I hvilken grad mener du at den statlige styringen av kommunesektoren er tilstrekkelig samordnet i dag?
21. I hvilken grad har integreringen av fylkeslege og utdanningskontor bidratt til god samordning overfor kommunesektoren?
22. I hvilken grad inngår vurderinger av ressursmessige belastninger på kommunene i utøvelsen av fylkesmannsembetenes ulike oppgaver (dvs reelle avveininger av hensyn)?

-
23. Hvordan håndterer fylkesmannsembetene evt. målkonflikter på de ulike fagområdene?
Hvilke mekanismer finnes for å foreta avveininger?
 24. Hvilke tilbakemeldinger gir kommunene på integreringen?
 25. Opplever dere at det er samstemte synspunkter hos hhv rådmannsnivå og sektoretatene når det gjelder integreringen?

Forenklingsperspektivet

Et av målene med integreringen var å samle ansvaret for enkeltindividers klager (og andre innvendinger) på kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av lov- og regleverk. Dette skulle bidra forenkling for innbyggerne.

26. Hvordan har reformen påvirket forholdet til innbyggerne/enkeltindivider?
 - Hvilke effekter har reformen hatt for innbyggerne?
 - I hvilken grad har reformen ført til bedre og mer samordnete tjenester?
27. Gjennomfører embetet brukerundersøkelser rettet mot innbyggerne? I så fall – hvilke resultater viser disse?
28. På helseområdet er ansvaret delt mellom fylkesmannen og Statens helsetilsyn. Hvilket inntrykk har du/dere av hvordan dette skillet oppfattes av brukerne (innbyggere, kommuner, helseforetak)?

Generelt

29. Hva oppleves som det mest positive ved integreringen?
30. Hva oppleves som det mest problematiske ved integreringen?
31. Hva er viktige forutsetninger for at integreringen skal fungere godt?
32. Hvilke forbedringsmuligheter finnes?
33. Andre kommentarer til integreringen av fylkeslegen og Statens utdanningskontor i fylkesmannsembetene?

Vedlegg 3 Questback- spørreskjema for fylkesmannen

Integreringen av utdanningskontor og fylkeslege

Denne undersøkelsen er rettet til alle landets fylkesmannsembeter og gjelder integreringen av Statens utdanningskontor og fylkeslegen med fylkesmannen.

Undersøkelsen består i hovedsak av spørsmål med faste svaralternativer. Du besvarer disse ved å klikke på ønsket svaralternativ. Hovedtyngden av spørsmålene er formulert som påstander vi ønsker at du skal ta stilling til. Undersøkelsen har også en del åpne spørsmål der vi ber deg om å fylle inn tekst i det avsatte området. Du kan manøvrere deg frem og tilbake i undersøkelsen.

Når du er ferdig med å besvare spørsmålene, klikker du på "Send". Du vil da motta en kvittering på at du har svart. Du kan ikke gjøre endringer etter at besvarelsen er sendt. Ønsker du å avbryte besvarelsen, må du lukke vinduet på vanlig måte (klikk på X øverst til høyre i vinduet eller gå til Fil og klikk på "lukk"). Du kan åpne undersøkelsen igjen ved å klikke på lenken i e-posten.

Difi vil sikre at den enkeltes anonymitet skal ivaretas både i behandlingen av data og i presentasjonen.

Enkelte av dere har blitt - eller vil bli - intervjuet i forbindelse med denne evalueringen. Vi setter likevel pris på om dere også tar dere tid til å besvare spørreundersøkelsen.

Har du spørsmål til oss om utfyllingen eller ønsker å få spørreskjemaet tilsendt per post? Ring eller send e-post til:

Ingunn Botheim, ingunn.botheim@dif.no , tlf 22 45 12 64/ 480 84 975
Sanja K. Skaar, sanja.kostovska.skaar@dif.no , tlf 22 45 11 18/ 480 84 962
Ellen Rønning Arnesen, ellen.ronning.arnesen@dif.no , tlf 22 45 11 70 / 920 22 467

På forhånd takk for hjelpen!

Your answer will be anonymous
Read about anonymity [here...](#)

Formalia

1) Var du ansatt som fylkesmann før integreringen i 2003?

Ja
Nei

Fylkesmannsembetene har valgt ulike organisering av sin virksomhet. I denne sammenhengen er vi særlig opptatt av organiseringen av helseområdet og utdanningsområdet, samt hvorvidt embetet har egen samordningsenhet. Vi ber deg derfor svare på hvilken organisering som er valgt for ditt fylkesmannsembete.

2) Helseområdet er organisert i:

Egen helseavdeling
Helse- og sosialavdeling (felles avd. for helse- og sosialområdet)
Annen organisering

3) Hvis du krysser av for "annen organisering", vennligst spesifiser

4) Utdanningsområdet er organisert i:

Egen utdanningsavdeling

Oppvekst- og utdanningsavdeling (felles avd. for utdanning og barnehager)

Annen organisering

5) Hvis du krysser av for "annen organisering", vennligst spesifiser

6) Har embetet egen samordningsenhet?

Ja

Nei

Gjennomføring av sektoroppgaver

Fylkesmannen ivaretar viktige oppgaver på flere fagområder og sektorer. Reformen i 2003 skulle bidra til å sikre at oppdragene fra de ulike departementene og direktoratene blir utført på en best mulig måte. Vi vil nå stille noen spørsmål relatert til hvordan integreringen har påvirket oppgaveløsningen. Spørsmålene er formulert som påstander og vi ber deg indikere i hvilken grad du er enig eller uenig i påstandene.

7) Generelt om gjennomføring av sektoroppgaver

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Uaktuelt/ve t ikke
Kvaliteten på oppgaveløsningen har samlet sett blitt bedre som følge av integreringen					
Vilkårene for å gjennomføre sektoroppgavene er blitt styrket som følge av integreringen					
Ivaretakelsen av rettssikkerhetsoppgaver har blitt styrket som følge av integreringen					
Som embetsleder overprøver jeg svært sjelden avdelingenes faglige vurderinger (gjelder ikke saker som ligger til Helsetilsynet i fylket)					

8) Om oppgaveløsningen på helseområdet

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Uaktuelt/ve t ikke
Forvaltningen av oppgavene på helseområdet har ikke endret seg som følge av integreringen i 2003					
Mulighetene for å ivareta utviklingsoppgaver på helseområdet har ikke blitt påvirket av integreringen					
Kontakten med overordnet direktorat og departement på helseområdet om prinsipielle og strategiske spørsmål er styrket som følge av integreringen					
Kontakten med overordnet direktorat og departement på helseområdet om					

den praktiske oppgavegjennomføringen
er svekket som følge av integreringen i
2003

9) Om oppgaveløsningen på utdanningsområdet

Helt Delvis Delvis Helt Uaktuelt/ve
enig enig uenig uenig t ikke

Forvaltningen av oppgavene på
utdanningsområdet har ikke endret seg
som følge av integreringen i 2003

Mulighetene for å ivareta
utviklingsoppgaver på
utdanningsområdet har ikke blitt
påvirket av integreringen

Kontakten med overordnet direktorat
og departement på utdanningsområdet
om prinsipielle og strategiske spørsmål
er styrket som følge av integreringen

Kontakten med overordnet direktorat
og departement på utdanningsområdet
om den praktiske
oppgavegjennomføringen er svekket
som følge av integreringen

10) Andre kommentarer til oppgaveutførelsen på helse-og utdanningsområdet?

Effektiv bruk av faglige og administrative ressurser

Et viktig mål med reformen var å effektivisere organiseringen av den regionale statsforvaltningen og bidra til en mer effektiv bruk av administrative og faglige ressurser. Spørsmålene under er relatert til i hvilken grad disse målene er nådd. Spørsmålene er formulert som påstander og vi ber deg indikere i hvilken grad du er enig eller uenig i påstandene.

11) Administrativ effektivisering

Helt Delvis Delvis Helt Uaktuelt/ve
enig enig uenig uenig t ikke

Organisasjonsstrukturen ved dette
fylkesmannsembetet fungerer bra

Integreringen har ført til en reduksjon
av de samlede administrative
kostnadene

Integreringen har ført til at vi har fått et
bedre og mer profesjonelt
administrativt apparat (IT, arkiv,
støttefunksjoner)

Kompetanse og ressurser blir utnyttet
på en mer fleksibel måte etter
integreringen

12) Faglig samarbeid

Helt Delvis Delvis Helt Uaktuelt/ve
enig enig uenig uenig t ikke

Reformen har ført til mer samarbeid på tvers av gamle etatsgrenser

Vi arbeider i stor grad i team og grupper på tvers av avdelingene

Potensialet for faglig samarbeid mellom avdelingene er ikke godt nok utnyttet

Vi har ofte diskusjoner i ledergruppen i embetet om metodespørsmål (tilsyn, veiledning, utvikling)

Utviklingen av tilsynsmetodikk på helse- og utdanningsområdet har skjedd uavhengig av integreringen

Integreringen har ført til en mer ensartet oppfatning av tilsyn vs veiledning hos de ulike avdelingene

Mitt inntrykk er at den praktiske gjennomføringen av tilsyn varierer betydelig mellom ulike avdelinger i dette fylkesmannsembetet

13) Andre kommentarer knyttet til bruken av faglige og administrative ressurser?

Samordning overfor kommunesektoren

Samordning av statlig styring av kommunesektoren har vært et viktig mål med reformen. Spørsmålene under er relatert til fylkesmannsembetenes forhold til kommunesektoren. Spørsmålene er formulert som påstander og vi ber deg indikere i hvilken grad du er enig eller uenig i påstandene.

14) Samordning overfor kommunesektoren

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Uaktuelt/ve t ikke
--	-----------	-------------	--------------	------------	--------------------

Integreringen av fylkeslege og Statens utdanningskontor med fylkesmannen har bidratt til en bedre samordning av statlig styring overfor kommunesektoren

Ved dette fylkesmannsembetet utveksler vi alltid informasjon om tilsynsbesøk mellom avdelingene

De pålagte oppgavene på det enkelte fagområde gir lite rom for ytterligere samordning

Overordnet kommunal ledelse (rådmann/ordfører) gir uttrykk for at integreringen har vært positiv for dem

Jeg har inntrykk av at sektorrepresentantene i kommunene er mindre fornøyde med integreringen enn rådmannsnivået

Kommunene er lite opptatt av

integreringen som har skjedd hos
fylkesmannen

15) Hvilke mekanismer for samordning benyttes ved fylkesmannsembetet? (Kryss av for de som benyttes. Flere kryss er mulig)

Samordningsmøter
Skjematisk oversikt over eksisterende og potensielle områder for samarbeid
Avdelingsoverskridende tilsynsgrupper
Tilsynskoordinator
Tilsynskalender
Tilsynsdatabase
Felles tilsynsbesøk
Kommuneprofiler
Annet

16) Har du krysset av for "annet", vennligst spesifiser

17) Andre kommentarer vedr. samordning overfor kommunesektoren?

Forholdet til innbyggerne

Et av målene med integreringen var å samle ansvaret for enkeltindividers klager (og andre innvendinger) på kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av lov- og regelverk. Dette skulle bidra til forenkling for innbyggerne. Vi har formulert noen påstander om hvordan integreringen har berørt innbyggerne (og andre brukere). Vi ber deg indikere i hvilken grad du er enig eller uenig i påstandene.

18) Forholdet til innbyggerne

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Uaktuelt/ve t ikke
--	-----------	-------------	--------------	------------	--------------------

Mitt inntrykk er at integreringen i liten grad har hatt noen virkninger for innbyggerne/enkeltindivider

Det delte ansvaret på helseområdet (hhv fylkesmannen og Statens helsetilsyn) er vanskelig å forstå for brukerne (innbyggere, kommuner, helseforetak)

19) Andre kommentarer vedr. forholdet til innbyggerne?

Generelt

Til sist har ber vi deg gi din overordnede vurdering av integreringen av Statens utdanningskontor og fylkeslegen med fylkesmannen og hva som er viktige forutsetninger for å lykkes.

20) Hva oppleves som det mest positive ved integreringen?

21) Hva oppleves som mest utfordrende ved integreringen?

22) Hva er viktige forutsetninger for at integreringen skal fungere godt og målene nås? Kryss av for inntil 3 viktige forutsetninger.

En organisasjonsstruktur som ikke sementerer de opprinnelige fagområdene
Tilstrekkelige ressurser til de ulike fagområdene
Respekt for hverandres fagområder
Bruk av prosjekter, team og arbeidsgrupper på tvers av avdelingene
God personkjemi

Fylkesmannen involverer seg i alle fagområder
Fylkesmannen lar fagavdelingene håndtere flest mulig saker på egenhånd
Annet

23) Hvilke forbedringsmuligheter finnes?

24) Har du andre kommentarer til integreringen?

Questback – spørreskjema for fylkeslegen/ utdanningsdirektør

Evaluering - integreringen av utdanningskontor og fylkeslege

Denne undersøkelsen er rettet til alle landets fylkesmannsembeter og gjelder integreringen av Statens utdanningskontor og fylkeslegen med fylkesmannen.

Undersøkelsen består i hovedsak av spørsmål med faste svaralternativer. Du besvarer disse ved å klikke på ønsket svaralternativ. Hovedtyngden av spørsmålene er formulert som påstander vi ønsker at du skal ta stilling til. Undersøkelsen har også en del åpne spørsmål der vi ber deg om å fylle inn tekst i det avsatte området. Du kan manøvrere deg frem og tilbake i undersøkelsen.

Når du er ferdig med å besvare spørsmålene, klikker du på "Send". Du vil da motta en kvittering på at du har svart. Du kan ikke gjøre endringer etter at besvarelsen er sendt. Ønsker du å avbryte besvarelsen, må du lukke vinduet på vanlig måte (klikk på X øverst til høyre i vinduet eller gå til Fil og klikk på "lukk"). Du kan åpne undersøkelsen igjen ved å klikke på lenken i e-posten.

Difi vil sikre at den enkeltes anonymitet skal ivaretas både i behandlingen av data og i presentasjonen.

Enkelte av dere har blitt - eller vil bli - intervjuet i forbindelse med denne evalueringen. Vi setter likevel pris på om dere også tar dere tid til å besvare spørreundersøkelsen.

Har du spørsmål til oss om utfyllingen eller ønsker å få spørreskjemaet tilsendt per post? Ring eller send e-post til:

Ingunn Botheim, ingunn.botheim@difi.no, tlf 22 45 12 64/ 480 84 975
Sanja K. Skaar, sanja.kostovska.skaar@difi.no, tlf 22 45 11 18/ 480 84 962
Ellen Rønning Arnesen, ellen.ronning.arnesen@difi.no, tlf 22 45 11 70 / 920 22 467

På forhånd takk for hjelpen!

Your answer will be anonymous
Read about anonymity [here...](#)

Formalia

1) Stilling

Fylkeslege (leder for helseavd./helse- og sosialavd. Utdanningsdirektør (leder for utdanningsavd./oppvekstavd.)

2) Var du ansatt som fylkeslege/utdanningsdirektør før integreringen i 2003?

Ja
Nei

Fylkesmannsembetene har valgt ulik organisering av sin virksomhet. I denne sammenhengen er vi særlig opptatt av organiseringen av helseområdet og utdanningsområdet, samt hvorvidt embetet har egen samordningsenhet. Vi ber deg derfor svare på hvilken organisering som er valgt for ditt fylkesmannsembete.

3) Helseområdet er organisert i:

Egen helseavdeling
Helse- og sosialavdeling (felles avd. for helse- og sosialområdet)
Annen organisering

4) Hvis du krysset av for "annen organisering", vennligst spesifiser

Fylkesmannsembetene har valgt ulik organisering av sin virksomhet. I denne sammenhengen er vi særlig opptatt av organiseringen av helseområdet og utdanningsområdet, samt hvorvidt embetet har egen samordningsenhet. Vi ber deg derfor svare på hvilken organisering som er valgt for ditt fylkesmannsembete.

5) Utdanningsområdet er organisert i:

Egen utdanningsavdeling
Oppvekst- og utdanningsavdeling (felles avd. for utdanning og barnehager)
Annen organisering

6) Hvis du krysset av for "annen organisering", vennligst spesifiser

7) Har embetet egen samordningsenhet?

Ja
Nei

Gjennomføring av sektoroppgaver

Fylkesmannen ivaretar viktige oppgaver på flere fagområder og sektorer. Reformen i 2003 skulle bidra til å sikre at oppdragene fra de ulike departementene og direktoratene blir utført på en best mulig måte. Vi vil nå stille noen spørsmål relatert til hvordan fylkesmannsembetene ivaretar oppgavene på ditt fagområde. Spørsmålene er formulert som påstander og vi ber deg indikere i hvilken grad du er enig eller uenig i påstandene.

8) Gjennomføring av sektoroppgaver

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Uaktuelt/ve t ikke
--	-----------	-------------	--------------	------------	--------------------

Forvaltningen av oppgavene på mitt fagområde har ikke endret seg som følge av integreringen i 2003

Kvaliteten på oppgaveløsningen har samlet sett blitt bedre som følge av integreringen

Saksbehandlingstiden på mitt

fagområde har ikke blitt
påvirket av integreringen

Ivaretakelsen av
rettssikkerhetsoppgavene på
mitt område har blitt styrket
som følge av integreringen

Mulighetene for å ivareta
utviklingsoppgaver har ikke
blitt påvirket av integreringen

Vilkårene for å gjennomføre
sektoroppgavene er blitt
styrket som følge av
integreringen

Kontakten med overordnet
direktorat og departement om
prinsipielle og strategiske
spørsmål er styrket som følge
av integreringen

Kontakten med overordnet
direktorat og departement om
den praktiske
oppgavegjennomføringen er
svekket som følge av
integreringen

Embetsledelsen viser interesse
for oppgaveløsningen på mitt
fagområde

Embetsledelsen overprøver
svært sjelden min avdelings
faglige vurderinger (gjelder
ikke saker som ligger til
Helsetilsynet i fylket)

9) Andre kommentarer til oppgaveutførelsen på ditt fagområde

Effektiv bruk av faglige og administrative ressurser

Et viktig mål med reformen var å effektivisere organiseringen av den regionale statsforvaltningen og gi en mer effektiv bruk av administrative og faglige ressurser. Spørsmålene under er relatert til i hvilken grad disse målene er nådd. Spørsmålene er formulert som påstander og vi ber deg indikere i hvilken grad du er enig eller uenig i påstandene.

10) Administrative ressurser

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Uaktuelt/ve t ikke
Organisasjonsstrukturen ved dette fylkesmannsembetet fungerer bra					
Integreringen har ført til en reduksjon av de samlede administrative kostnadene					
Integreringen har ført til at vi har fått et bedre og mer					

profesjonelt administrativt
apparat (IT, arkiv,
støttefunksjoner)

Integreringen har ført til at vi
har fått færre ressurser til mitt
fagområde

11) Faglige ressurser

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Uaktuelt/veit ikke
-----------	-------------	--------------	------------	--------------------

Kompetanse og ressurser blir
utnyttet på en mer fleksibel
måte etter integreringen

Reformen har ført til mer
samarbeid på tvers av gamle
etatsgrenser

Vi arbeider i stor grad i team og
grupper på tvers av avdelingene

Potensialet for faglig samarbeid
mellom avdelingene er ikke
godt nok utnyttet

Det oppleves som positivt å
være del av et bredt fagmiljø
som det fylkesmannsembetet
representerer

For min avdeling er kontakten
med andre
fylkesleger/utdanningsdirektører
viktigere enn kontakten med de
andre avdelingslederne ved mitt
fylkesmannsembete

For min avdeling er andre
regionale statlige aktører
viktigere for samarbeid enn
fagavdelingene hos
fylkesmannen

Det er vanskeligere å rekruttere
kvalifiserte medarbeidere til
min avdeling etter integreringen

12) Tilsyn og tilsynsmetodikk

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Uaktuelt/veit ikke
-----------	-------------	--------------	------------	--------------------

Vi har ofte diskusjoner i
ledergruppen i embetet om
metodespørsmål (tilsyn,
veiledning, utvikling)

Utviklingen av
tilsynsmetodikk på mitt
fagområde har skjedd
uavhengig av integreringen

Integreringen har ført til en

mer ensartet oppfatning av
tilsyn vs veiledning hos de
ulike avdelingene

Mitt inntrykk er at den
praktiske gjennomføringen av
tilsyn varierer betydelig
mellom ulike avdelinger i dette
fylkesmannsembetet

13) Andre kommentarer knyttet til bruken av faglige og administrative ressurser

Samordning overfor kommunesektoren

Samordning av statlig styring av kommunesektoren har vært et viktig mål med reformen. Spørsmålene under er relatert til fylkesmannsembetenes forhold til kommunesektoren. Spørsmålene er formulert som påstander og vi ber deg indikere i hvilken grad du er enig eller uenig i påstandene.

14) Samordning overfor kommunesektoren

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Uaktuelt/veit ikke
--	-----------	-------------	--------------	------------	--------------------

Integreringen har bidratt til en
bedre samordning av statlig
styring overfor
kommunesektoren

Integreringen har ført til at vi
på mitt fagområde har mindre
kontakt om praktiske forhold
med de sektoransvarlige i
kommunen

Ved dette fylkesmannsembetet
utveksler vi alltid informasjon
om tilsynsbesøk mellom
avdelingene

På mitt fagområde tar vi i liten
grad hensyn til ressursmessige
belastninger på kommunene i
utøvelsen av våre oppgaver

De pålagte oppgavene på det
enkelte fagområde gir lite rom
for ytterligere samordning

Overordnet kommunal ledelse
(rådmann/ordfører) gir uttrykk
for at integreringen har vært
positiv for dem

Jeg har inntrykk av at
sektorrepresentantene i
kommunene er mindre
fornøyde med integreringen
enn rådmannsnivået

Kommunene er lite opptatt av
integreringen som har skjedd
hos fylkesmannen

15) Hvilke mekanismer for samordning benyttes ved fylkesmannsembetet? (Kryss av for de som benyttes. Flere kryss er mulig)

Samordningsmøter

Skjematisk oversikt over eksisterende og potensielle områder for samarbeid

Avdelingsoverskridende tilsynsgrupper

Tilsynskoordinator

Tilsynskalender

Tilsynsdatabase

Felles tilsynsbesøk

Kommuneprofiler

Annet

16) Har du krysset av for "annet", vennligst spesifiser

17) Andre kommentarer vedr. samordning overfor kommunesektoren?

Forholdet til innbyggerne

Et av målene med integreringen var å samle ansvaret for enkeltindividers klager (og andre innvendinger) på kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av lov- og regleverk. Dette skulle bidra forenkling for innbyggerne. Vi har formulert noen påstander om hvordan integreringen har berørt innbyggerne (og andre brukere). Vi ber deg indikere i hvilken grad du er enig eller uenig i påstandene.

18) Forholdet til innbyggerne

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Uaktuelt/ve t ikke
--	-----------	-------------	--------------	------------	--------------------

Mitt inntrykk er at integreringen i liten grad har hatt noen virkninger for innbyggerne/enkeltindivider

Det delte ansvaret på helseområdet (hvv fylkesmannen og Statens helsetilsyn) er vanskelig å forstå for brukerne (innbyggere, kommuner, helseforetak)

19) Andre kommentarer vedr. forholdet til innbyggerne?

Generelt

Til sist har ber vi deg gi din overordnete vurdering av integreringen av Statens utdanningskontor og fylkeslegen med fylkesmannen og hva som er viktige forutsetninger for å lykkes.

20) Hva oppleves som det mest positive ved integreringen?

21) Hva oppleves som mest utfordrende ved integreringen?

22) Hva er viktige forutsetninger for at integreringen skal fungere godt og målene nås? Kryss av for inntil 3 viktige forutsetninger.

En organisasjonsstruktur som ikke sementerer de opprinnelige fagområdene

Tilstrekkelige ressurser til de ulike fagområdene

Respekt for hverandres fagområder

Bruk av prosjekter, team og arbeidsgrupper på tvers av avdelingene

God personkjemi

Fylkesmannen involverer seg i alle fagområder

Fylkesmannen lar fagavdelingene håndtere flest mulig saker på egenhånd

Annet

23) Hvilke forbedringsmuligheter finnes?

24) Har du andre kommentarer til integreringen?

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	En vellykket samordning av regional stat? – Evaluering av integreringen av Statens utdanningskontor og fylkeslegeembetet med fylkesmannen
Difis rapportnummer:	2009:9
Forfatter(e):	Ingunn Botheim, Ellen Rønning-Arnesen, Sanja Kostovska Skaar
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	107010
Prosjektnavn:	Evalueringen av integreringen av fylkeslegen og Statens utdanningskontor med fylkesmannen
Prosjektleder:	Ingunn Botheim
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for forvaltningskunnskap og organisering (FOR)
Oppdragsgiver(e):	Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD)
Resymé/omtale:	Difi har foretatt en evaluering av integreringen av Statens utdanningskontor og fylkeslegen i fylkesmannsembetene. Integreringen skulle bidra til å mer effektivt ressurssbruk, bedre samordning av den statlige styringen av kommunene og en forenkling for innbyggerne. Det var også forutsatt at sektoroppgavene skulle gjennomføres på en god måte. Evalueringen viser at målene med integreringen til dels er nådd, men at rammebetingelsene for fylkesmannens samordningsoppgaver er endret bl.a. som følge av en større vektlegging av rettssikkerhetsoppgaver og tilsyn. Difi stiller spørsmål ved om man overvurderte potensialet for faglig samarbeid mellom områdene. Etter Difis vurdering er det viktig at kravene om samordning balanseres i forhold til behovet for gjennomføring av de ulike sektoroppgavene.
Emneord:	Samordning, regional statsforvaltning, fylkesmannen, fylkeslegen, utdanningsdirektør, Helsetilsynet i fylket, Statens utdanningskontor, tilsyn, administrativ og faglig effektivisering, stordriftsfordeler, integrering, statlig styring med kommunesektoren, gjennomføring av sektoroppgaver, to-sporet styring.
Totalt antall sider til trykking:	67
Dato for utgivelse:	1. desember 2009
Utgiver:	Direktoratet for forvaltning og IKT - Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no