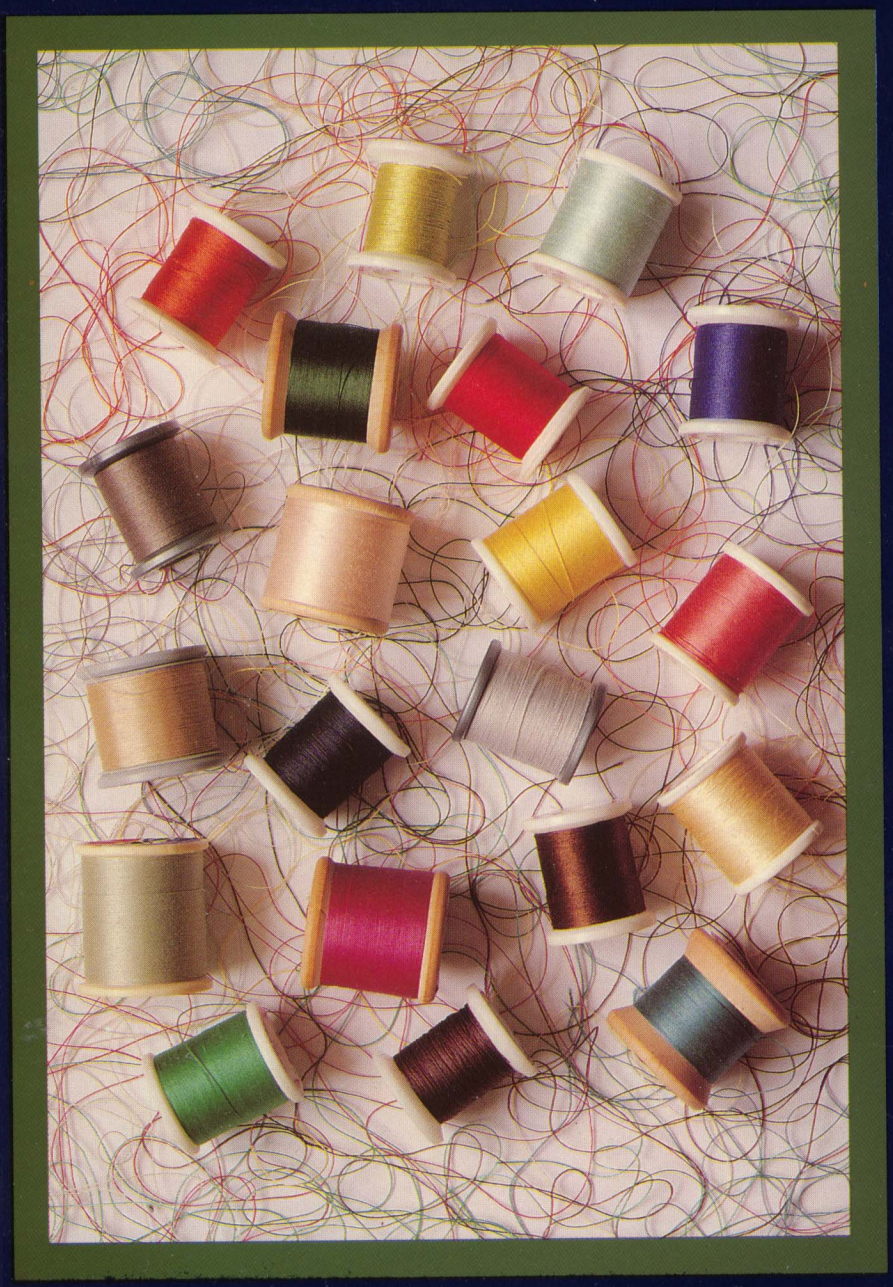
Retningslinjer for STYRING OG KOMMUNIKASJON innenfor LANDBRUKSFORVALTNINGEN



M-0655/B
Oktober 1995

Landbruksdepartementet

INNHOLD:

Side

1. INNLEDNING 7
1.1 Bakgrunn og dokumentetoversikt 7

2. NÅSITUASJONEN OG UTFORDRINGER FREMOVER 8
2.1 Situasjonsbeskrivelse 8
2.2 Utfordringer for landbruksforvaltningen 8

3. PRINSIPPER FOR STYRING AV LANDBRUKSFORVALTNINGEN 10
3.1 Begrepsavklaring 10
3.1.1 Styring 10
3.1.2 Helhetlig styring 10
3.1.3 Styringsvirkemidler 10
3.2 Styring av fylkesmannens landbruksavdelinger 10
3.2.1 Hovedstyringsprinsipper 10
3.2.2 Vertikal styring 11
3.2.3 Fylkesmannens samordningsrolle 11
3.2.4 Fullmaktsdelegering 12
3.2.5 Resultatstyring på driftsnivå i fylkesmannens landbruksavdelingen 12
3.2.6 Forholdet til politiske styrer 12
3.2.7 Samspill med andre 13
Statens landbruksbank 13
Jordskifteverket 14
Statens veterinære felttjeneste 14
Norsk institutt for Jord- og Skogkartlegging 14
Fylkeskommunen 15
Kompetansemiljøer 15
3.3 Styringsrelasjoner i.f.t. kommunene 15
3.3.1 Generelt 15
3.3.2 Forholdet mellom landbruksavdelingen og kommunene 16
3.3.3 Forholdet mellom Landbruksdepartementet og kommunene 16

4. PRINSIPPER FOR KONTAKT MELLOM LANDBRUKSDEPARTEMENTET OG FYLKESMANNENS LANDBRUKSAVDELING 17
4.1 Hvem skal fylkesmannens landbruksavdelinger henvende seg til i Landbruksdepartementet 17
4.2 Hvordan skal Landbruksdepartementet samordne sine signaler ut til fylkene 17

5. BRUKEN AV STYRINGSVIRKEMIDLER 18
5.1 Budsjettrundskrivet 18
5.1.1 Hensikten med budsjettrundskrivet 18
5.1.2 Resultatrapportering 18
5.1.3 Samordning med øvrig rapportering 18
5.2 Stortingsproposisjon nr. 1 19
5.2.1 Generelt om St.prp nr. 1 19
5.2.2 Innpassing av landbruksforvaltningen i St.prp.nr.1 19
5.3 Tildelingsbrev 19
5.3.1 Generelt om tildelingsbrevet 19
5.3.2 Spesielle forhold ved tildelingsbrevet til fylkesmannen 20

Side

5.3.3 Koordinering av tildelte midler og styringssignaler 20
5.3.4 Tildelingskriterier 20
5.4 Konsernmøtene 20
5.4.1 Formål med konsernmøtene 20
5.4.2 Deltakelse 20
5.4.3 Antall møter og tidspunkt 21
5.4.4 Dagsorden for møtene 21
5.4.5 Oppfølgingen av møtene 21
5.4.6 Allmøte 21
5.5 Ledersamtaler 22
5.5.1 Generelt 22
5.5.2 Innhold i ledersamtalen 22
5.5.3 Oppfølging av ledersamtalen 22
5.6 Styringsdialog gjennom møteaktivitet 22
5.6.1 Generelt 22
5.6.2 Aktuelle møteformer 23
5.6.3 Samlet plan for møteaktivitet 24
5.7 Virksomhetsplanen 24
5.7.1 Generelt om virksomhetsplanen 24
5.7.2 Virksomhetsplanens betydning for samordningen hos fylkesmannen 25
5.8 Ledelsesutvikling og kompetanseutvikling 25
5.8.1 Leder- og ledelsesutvikling 25
5.8.2 Kompetanseutvikling 26
5.9 Informasjonsvirksomhet 27
5.10 Styringskalender 28

6. SLUTTORD 30

VEDLEGG 1 31

VEDLEGG 2
Delrapport I: "Resultatstyring/resultatkontroll hos fylkesmannens landbruksavdeling" 33

1. BAKGRUNN 34

2. DEFINISJONER 35

3. NÆRMERE OM RESULTATSTYRING/RESULTATKONTROLL 35
3.1 Hvorfor resultatstyre? 35
3.2 Hvordan hente inn resultatinformasjon? 36
3.3 Ulike nivåer for resultatstyring/-kontroll 36
3.3.1. Intern rapportering 37
3.3.2. Rapportering fra den kommunale landbruksforvaltning 37
3.3.3. Rapportering fra FMLA til Landbruksdepartementet 37
3.3.4. Rapportering til Stortinget 37
3.4 Hva bør FMLA'ene måles på? 37
3.5 FMLA's ansvar for oppfølging av resultatrapporteringen 38

Side

4. FREMTIDIG OPPLEGG FOR RESULTATSTYRING/-KONTROLL *39*

VEDLEGG 1 OG 2 TIL VEDLEGG 2 40

VEDLEGG 3
Delrapport II: "Modell for fordeling av budsjettmidler til fylkesmannens landbruksavdelinger" *41*

1. INNLEDNING *42*

2. TIDLIGERE FORDELINGSMODELLER *43*
2.1 Budsjettårene 1990 og 1991 ..... **43**
2.2 Budsjettårene 1992 og 1993 ..... **43**
2.3 Budsjettåret 1994 ..... **44**

3. DAGENS FORDELING I FORHOLD TIL GAMMEL OBJEKTIV FORDELINGSMODELL *45*

4. DRØFTING AV FORSKJELLIGE FORDELINGSKRITERIER *46*
4.1 Historisk fordeling **46**
4.2 Objektiv fordeling **46**
4.3 Basiskompetanse **46**
4.4 Resultatorientert fordeling **47**
4.5 Utgiftsmessig fordeling **47**

5. METODISK TILNÆRMING I MODELLEN *48*
5.1 Midler holdt utenfor modellen **48**
5.2 Vekting av valgte kriterier **48**
5.3 Bruk av objektive kriterier i.f.t. historisk fordeling **48**

6. VALG AV OBJEKTIVE FORDELINGSKRITERIER *49*
6.1 Valgte kriterier **49**
6.2 Begrunnelse for valg av kriteriene **49**
6.3 Løpende gjennomgang av kriteriene **50**

7. VEDLEGG TIL VEDLEGG 3 ..... *51*
7.1 Vekt på de respektive kriterier innen virksomhetsområdene **51**
7.2 Prosentvis fordeling på fylke for de valgte kriterier **52**
7.3 Fordelingsmodeller **53**
7.4 Diverse grunnlagsdata **54**

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og dokumentetoversikt

Landbruksdepartementet nedsatte i januar 1994 en arbeidsgruppe, ledet av Anne Kathrine Fossum, som innen årets utgang skulle utarbeide et dokument som gir en helhetlig oversikt over styringen av og bruken av styringsvirkemidler ovenfor landbruksforvaltningen i fylker og kommuner. Arbeidsgruppens mandat og sammensetning er gjengitt som vedlegg 1.

Arbeidsgruppen avsluttet sitt arbeid 20. januar 1995, og rapporten ble sendt ut på høring til fylkesmannen i samtlige fylker, Statskonsult, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Administrasjonsdepartementet, Miljøverndepartementet og berørte avdelinger i Landbruksdepartementet. Høringsinstansene har behandlet rapporten grundig og kommet med nyttige innspill til departementet. På bakgrunn av arbeidsgruppens rapport og innkomne høringsuttalelser har Landbruksdepartementet i dette heftet lagt frem retningslinjer for styring og kommunikasjon mellom departementet og landbruksforvaltningen i fylker og kommuner.

For å sette styringssystemet inn i riktig perspektiv beskriver kap. 2 nåsituasjonen og viktige utfordringer som landbruksforvaltningen står overfor de nærmeste årene. I kap. 3 er det foretatt en avklaring av styringsbegreper og en gjennomgang av hvilke prinsipper som bør legges til grunn for styring og samarbeid i landbruksforvaltningen. Videre er det i kap. 4 beskrevet prinsipper for kontakt mellom Landbruksdepartementet og fylkesmannens landbruksavdelinger. Bruk av styringsvirkemidler og samspillet mellom styringsvirkemidlene er utdypet i kap.5.

Selv om det er styringsrelasjonene mellom Landbruksdepartementet og fylkesmannens landbruksavdeling som står i sentrum i dokumentet blir også forholdet til den kommunale landbruksforvaltningen berørt. Departementets styring og kommunikasjon i.f.t. den øvrige landbruksadministrasjon som ligger under departementet er derimot ikke beskrevet her.

Landbruksdepartementet har bearbeidet arbeidsgruppens delrapporter "Resultatstyring/ resultatkontroll hos fylkesmannens landbruksavdelinger" og "Modell for fordeling av budsjettmidler til fylkesmannens landbruksavdelinger". Disse er trykket som vedlegg 2 og 3 bakerst i dette heftet.

Retningslinjene må sees i sammenheng med dokumentet "Departementene og fylkesmannsembetene - styring og samhandling" som utgis av Administrasjonsdepartementet om kort tid. Embetsstyringsdokumentet presenterer et omforenet og helhetlig styringsopplegg som skal gjelde mellom departementene og fylkesmannsembetene. Embetsstyringen legger til rette for at det enkelte departement kan ivareta sin sektorstyring samtidig som det tas hensyn til at styringen skjer i et tilstrekkelig helhetsperspektiv. Det sett av retningslinjer for styring og kommunikasjon som Landbruksdepartementet presenterer i denne rapporten er utviklet innenfor rammen av embetsstyringskonseptet.

2. Nåsituasjonen og utfordringer fremover

2.1 Situasjonsbeskrivelse

Den offentlige landbruksforvaltning skal arbeide for at målene i landbrukspolitikken blir nådd. I landbruksforvaltningens arbeid vil næringsutvikling i vid forstand og verdiforvaltning[1] være hovedpilarene. Gjeldene landbrukspolitikk er trukket opp i St.prp.nr. 8 (1992-93) Landbruk i utvikling. Stortingsproposisjonen tar utgangspunkt i at det er behov for omstillinger i landbruket. Målene for utvikling av landbruket er økt konkurransekraft, større vekt på markedsmuligheter og produksjonskapasitet, mindre prisforskjeller mellom norske jordbruksprisər og priser i andre land, en bærekraftig landbruksproduksjon og helhetlig bygdepolitikk.

I 1993 ble, i samsvar med St.meld.nr. 40 (1991-92) Frå sektoretatar til samfunnsetatar, der organisatoriske tilknytningen for landbruksforvaltningen endret. Fylkeslandbrukskontorene ble fra 1.7.93 lagt inn under fylkesmannen som en fagavdeling for landbruk, mens landbrukskontorene ble overført til kommunene med virkning fra 1.1.94.

Med overføringen av landbruksforvaltningen på kommunenivå til kommunene står en ovenfor en helt ny kommunikasjonsform i forhold til kommunene. Fra å ha vært et eget statlig apparat med direkte instruksjonslinjer ut i den enkelte kommune, er nå kommunene selvstendige forvaltningsorgan også på landbrukssektoren. Dette får følger for oppfølging og den daglige kommunikasjonen mellom de ulike leddene i landbruksforvaltningen.

Landbruksforvaltningen har de siste årene hatt stramme budsjetter med reduserte bevilgninger. Dette stiller krav til omprioriteringer, effektivisering og utvikling av nye arbeidsmetoder.

2.2 Utfordringer for landbruksforvaltningen

En viktig oppgave til enhver tid vil være å få landbruksavdelingene og kommunene til å dreie ressursbruken over på prioriterte områder i landbrukspolitikken, jfr. St.prp.nr.8 (1992-93) Landbruk i utvikling. Det er viktig å legge til rette for en fornyelse i landbruket som kan sikre et livskraftig landbruk også i fremtiden. Landbruksavdelingene må videre formidle på en realistisk måte de rammebetingelser landbruksnæringen står ovenfor.

Å få til en helhetlig styring av forvaltningen, er viktig for å kunne gjennomføre landbrukspolitikken på en effektiv måte. I denne forbindelse er det viktig at avdelingene i departementet, som har budsjettmessig og faglig kontakt med ytre landbruksforvaltning, i større grad enn nå samordner sitt arbeid ovenfor landbruksforvaltningen.

Styringsdialogen og kommunikasjonen mellom Landbruksdepartementet og den ytre landbruksforvaltning kan bli bedre og mer helhetlig enn den har vært og er i dag. Dette krever mye av alle

[1] Departementet har i denne sammenheng brukt betegnelsen verdiforvaltning om forvaltning av ressurser, miljø og kultur.

nivåer i landbruksforvaltningen, dvs. kommunene, fylkesmannen som landbruksmyndighet og ikke minst departementet. Styringsrelasjonene mellom Landbruksdepartementet og fylkesmannen må utvikles i forhold til de nye organisatoriske tilknytningene. Omorganiseringen av landbruksforvaltningen bør således følges opp med en gjennomgang av styringsrelasjonene mellom de enkelte forvaltningsnivåer.

Landbruksdepartementet har et medansvar når det gjelder å utvikle fylkesmannsembetet, slik at det blir i stand til å utføre såvel faglige som administrative oppgaver på en effektiv måte. Dette ansvaret påligger også landbruksavdelingen og avdelingsledelsen. Det er viktig at det utvikles strukturer og samarbeidsmønstre innad i embetet som gjør det mulig å få til en god samordning mellom de ulike sektorer. Innenfor en slik helhetsorganisering av embetet er det avgjørende at den enkelte sektor får stor frihet til å utføre sine oppgaver og nå sine mål innenfor opptrukne retningslinjer.

Det er fylkesmannen som har det øverste ansvar for virksomheten i embetet, herunder oppgaveløsning og myndighetsutøvelse i fagavdelingene. På denne bakgrunn er det naturlig at strategiske styringssignaler fra Landbruksdepartementet rettes til fylkesmannen som skal sørge for nødvendig videreformidling av styringssignaler og videredelegering av fullmakter til landbruksavdelingen. Det er viktig at fylkesmannen aktivt tar del i den styringsdialogen som foregår mellom departementet og fylkesmannsembetet.

Når det gjelder statens kommunikasjon med kommunene må denne tilfredstille nødvendige formkrav og være mest mulig entydig og samordnet. Utfordringen blir derfor å finne en rimelig avveining mellom utvikling, behov og ønsker i kommunesektoren på den ene siden og samfunnsområdet landbruk og naturforvaltning på den andre. I sum må målet være å gi kommunene et best mulig grunnlag for å være aktive medspillere i iverksettelsen av de landbrukspolitiske målsetningene. Her er form og innhold i regelverket viktig, ved siden av god oppfølging og rådgivning.

Landbruket i Norge vil de nærmeste årene være preget av store forandringer. Dette vil stille store krav til nytenkning og endringer i organisering og arbeidsform innenfor landbruksforvaltningen. Denne hovedutfordringen krever at samarbeidet med næringsutøverne i landbruket og mellom offentlige styresmakter videreutvikles, og at det legges til rette for et mer aktivt samspill mellom landbruksforvaltningen og andre samhandlingspartnere. Denne muligheten må ivaretas, med en aktiv og positiv innsats fra alle aktører. Dette er ikke minst viktig innen nærings- og bygdeutviklingsarbeidet og i miljøarbeidet.

3. Prinsipper for styring av landbruksforvaltningen

3.1 Begrepsavklaring

3.1.1 Styring

Vi opererer med to styringsbegreper:
- strategisk styring
- resultatstyring på driftsnivå

Med *strategisk styring* forstår vi styring som retter seg mot de virkninger en organisasjons aktiviteter og tiltak er forventet å ha. Valg og sammensetning av virkemidler vil være sentrale elementer i en strategisk styringsprosess, sammen med den effekten en venter at dette skal ha i.f.t. de politiske målsetningene.

Resultatstyring på driftsnivå er rettet mot hvordan virksomheten skal innrettes for at bruken av virkemidlene skal være mest mulig effektiv. Dette kan dreie seg om fastlegging av krav til produksjon, produktivitet, service, kvalitet, kompetanse, interne rutiner m.v.

I denne sammenheng vil vi hovedsakelig begrense oss til den strategiske styringen, d.v.s. styringen i forhold til vedtatte politiske mål. Selv om det innenfor den enkelte virksomhet vil foregå både strategisk styring og resultatstyring på driftsnivå, vil vi i all vesentlighet konsentrere oss om styringsrelasjonene mellom Landbruksdepartementet og landbruksforvaltningen i fylker og kommuner.

3.1.2 Helhetlig styring

Helhetlig styring er en styringsform, der det gis entydige og samordnede styringssignaler og der alle styringsvirkemidler blir sett i sammenheng. Det er en forutsetning at rollen til de ulike styringsvirkemidlene er klart definert

3.1.3 Styrings-virkemidler

Styringsvirkemidlene er de verktøyene Landbruksdepartementet bruker i styringssammenheng for å sikre måloppnåelsen i de underliggende virksomheter. Eksempler på slike virkemidler er tildelingsbrev, konsernmøter, lover og forskrifter m.v.

Den primære funksjonen til flere av styringsvirkemidlene vil være å gi styringssignaler til underliggende virksomheter. Styringssignalene gis både som overordnede målsettinger og som konkrete resultatkrav.

3.2 Styring av fylkesmannens landbruksavdelinger

3.2.1 Hoved-styrings-prinsipper

Landbruksdepartementet har direkte faglig instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen innenfor departementets fagområde. Landbruksministeren har det øverste ansvaret for den virksomhet som fylkesmannen utfører innenfor fagområdet. Det følger av statsrådens konstitusjonelle og politiske ansvar at Landbruksdepartementet fører et aktivt tilsyn med landbruksavdelingenes virksomhet.

Departementets styringsansvar overfor fylkesmannen skal utøves på et strategisk nivå, der mål- og resultatstyring er hovedstyringsformen. Styringsformen innebærer at departementet i dialog med fylkesmannen fastsetter resultatmål. Resultatmålene bør være konkrete, etterprøvbare mål som gir uttrykk for hvilke resultater en tar sikte på å oppnå i.f.t. de overordnede målene som departementet har fastsatt. Det er avgjørende at landbruksavdelingen gjennom delegasjon får stor frihet til å bestemme hvordan målene skal nås. Grundig resultatdokumentasjon er en viktig forutsetning for at resultatstyringsprinsippet skal fungere.

For den delen av virksomheten som er regulert gjennom lover og forskrifter, vil disse bestemmelser være retningsgivende for styringen av virksomheten.

I prinsippene om mål- og resultatstyring ligger rammestyringselementet inne. Siden landbruksavdelingen er en integrert del av fylkesmannsembetet, så er det fylkesmannen som har det overordnede ansvaret for at budsjettrammen som departementet har tildelt ikke overskrides. Departementet vil ikke legge seg konkret opp i hvordan budsjettet til landbruksavdelingen disponeres. Fylkesmannen er formelt ansvarlig for at mål og resultatkrav som er rettet mot landbruksavdelingen blir nådd.

Hvert fylkesmannsembete skal utarbeide et helhetlig delegasjonsreglement som fastsetter rammene for all intern myndighetstildeling fra fylkesmannens side. Landbruksdepartementet kan på sitt fagområde i kraft av instruksjonsretten fastsette nærmere regler for hvordan intern delegasjon skal innrettes og reguleres i embetene, men departementet har til nå ikke sett dette som nødvendig.

Det er viktig at styringen mellom departement og fylkesmannsembete baseres på en åpen, klar og ryddig kommunikasjon. Tillit, trygghet, dialog og åpenhet bør karakterisere Landbruksdepartementets forhold til landbruksforvaltningen.

3.2.2 Vertikal styring

Med vertikal styring i denne sammenheng mener vi den innstruksjonsmyndighet som et sektordepartement utøver i.f.t. sitt ansvarsområde i fylkesmannsembetet.

Landbruksdepartementet har full faglig instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen når det gjelder landbrukssektoren. Dette innebærer at Landbruksdepartementet, for å ha en slagkraftig statlig regional forvaltning til oppfølging av landbrukspolitikken, må ha stor frihet til å styre fylkesmannen på sine fagområder.

3.2.3 Fylkesmannens samordningsrolle

Fylkesmannen skal gjennom sin rolle, funksjoner og oppgaver sikre at nasjonale mål for ulik sektorpolitikk blir nådd. Fylkesmannen skal forestå nødvendig koordinering av statlig sektorpolitikk der dette er formålstjenlig. Dette gjelder både innad i embetet og i forhold til andre regionale statlige organ, fylkeskommuner og kommuner.

Koordineringen må gjøres i spenningen og balansen mellom sektorenes behov for et slagkraftig regionalt apparat til oppfølging av politikken på sitt fagområde og fylkesmannens ansvar for helheten. En viktig utfordring for fylkesmannen er å sørge for at avdelingene i embetet får en bred plattform som gjør det mulig for dem å forvalte fagansvaret innenfor et helhetsperspektiv. De enkelte avdelingssjefer i embetet har et medansvar for helheten i fylkesmannsembetets virksomhet. Alle må i fellesskap søke å medvirke til at fylkesmannen fyller sin rolle som samordner for de statlige politikkområdene på en stadig mer effektiv måte.

Det er fylkesmannens som har ansvaret for at landbruksavdelingen blir koblet inn i saker som berører flere avdelinger i embetet, men der landbruksavdelingen har en naturlig rolle i saksbehandling eller oppgaveløsning. Landbruksavdelingen har likevel både rett og plikt til å ta initiativ til samarbeide når det synes nødvendig.

De felles administrative enhetene hos fylkesmannen skal utføre administrative tjenester for avdelingene i embetet. Det må her være en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom de felles administrative enhetene og avdelingene ellers i embetet.

Når det gjelder fylkesmannens ansvar for å utøve regional statlig samordning i forhold til kommunesektoren har Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) i samråd med Administrasjonsdepartementet utviklet et sett retningslinjer. Retningslinjene som er behandlet av Regjeringen, er å finne i KAD's veiledningshefte fra 1994 "Fylkesmannens samordningsfunksjon".

For høringsuttalelser og utredninger er det behov å styrke helhetstenkingen gjennom å samordne og avveie innspill fra de forskjellige avdelingene. Dersom det er ulike faglige syn innad i fylkesmannsembetet er det viktig at disse kommer frem i høringsuttalelsen. I den grad de landbruksfaglige vurderinger er avvikende i.f.t. fylkesmannen synspunkter skal således landbruksavdelingens vurderinger følge med høringsuttalelsen. På den måten vil man i høringsrunden kunne få frem poenger som ikke hadde kommet frem dersom ulike synspunkter hadde blitt veiet opp mot hverandre hos fylkesmannen.

3.2.4 *Fullmaktsdelegering*

De landbruksfaglige oppgavene og den myndighetsutøvelse som er knyttet til dette arbeidet e. formelt lagt til fylkesmannen. I tråd med dette er det fylkesmannen som har det overordnede resultatansvaret for virksomheten.

Det er imidlertid en forutsetning at de landbruksfaglige oppgavene fortsatt skal løses innenfor landbruksavdelingen. I praksis forutsettes det derfor en betydelig grad av videredelegasjon til landbruksdirektøren, jfr. Landbruksdepartementet og Administrasjonsdepartementets iverksettingsdirektiv av 28.06.93.

Landbruksdepartementet har på sitt område og innenfor sine budsjettildelinger instruksjonsrett ovenfor fylkesmannen. I embetet er budsjettansvar og alle budsjettfullmakter formelt lagt til fylkesmannen. I det daglige vil det imidlertid være slik at landbruksdirektøren får videredelegert budsjettmyndighet sammen med et tilhørende budsjett- og resultatansvar.

Når det gjelder fylkeslandbruksstyrets myndighetsutøvelse vises det til kap. 3.2.6.

3.2.5 *Resultatstyring på driftsnivå i fylkesmannens landbruksavdeling*

I resultatstyringen av avdelingen er det viktige lederoppgaver for landbruksdirektøren å formidle målene, motivere medarbeiderne, utvikle et høyt kompetansenivå og treffe nødvendige organisatoriske tiltak.

Det er viktig at den interne organiseringen i avdelingen, innenfor den fastsatte rammen, tar utgangspunkt i de oppgaver som skal løses. Dette betyr at organisasjonsstrukturen må være utledet av oppgaveutfordringene. Store endringer innenfor landbruket vil bety at organisasjonen må tilpasse seg stadig nye utfordringer ved å holde høyt kompetansenivå.

3.2.6 *Forholdet til politiske styrer*

Fylkesmannen har et nært forhold til de to folkevalgte organene på regionalt nivå, fylkeslandbruksstyret og BU-styret.

Fylkeslandbruksstyret

I Landbrukskomiteens behandling av St.meld.nr. 40 (1991-92) er det lagt til grunn at fylkeslandbruksstyret skal være et statlig regionalt folkevalgt organ med ansvar for saker av overveiende landbruksfaglig betydning. Fylkesmannen skal fylle styrenes behov for sekretariat. Fordelingen

av oppgaver mellom fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret følger av lover og delegasjonsbestemmelser.

Fylkeslandbruksstyrets rolle er nærmere definert gjennom Føresegner for fylkeslandbruksstyra, bestemmelser fastsatt 20. september 1993 og rundskriv M-55/93.

I någjeldende regelverk er fylkeslandbruksstyret tillagt avgjørelsesmyndighet i saker etter konsesjonslov, jordlov, skogbrukslov og odelslov, jfr. forskrift fastsatt 6. juni 1995 og rundskriv M-43/95. Det bør imidlertid nevnes at det er en rekke forskrifter som er hjemlet i jordloven der fylkeslandbruksstyret ikke er tillagt myndighet.

I Føresegner for fylkeslandbruksstyra § 7 er det lagt til grunn at fylkesmannen skal fylle fylkeslandbruksstyrenes behov for saksforberedelse, innstilling og veiledning i møte. Det er videre gitt hjemmel for at fylkeslandbruksstyrene kan delegere sin myndighet til fylkesmannen.

Fylkesmannens innstillingsmyndighet for styret vil i regelen være videredelegert til landbruksdirektøren, men utøves da på vegne av fylkesmannen og på fylkesmannens ansvar.

BU-styret

BU-styret er det politiske styringsorganet for BU-midlene i fylket og består av det fylkeskommunale næringsstyret supplert med representanter fra Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Skogeierforbund. Fylkesmannen har møterett i BU-styret.

Det administrative ansvaret på fylkesnivå for BU-midlene er tillagt fylkesmannen, og fylkesmannen har innstillingsmyndighet overfor BU-styret. Fylkesmannens innstillingsmyndighet vil i regelen være videredelegert til landbruksdirektøren.

Det skal i forberedelsen av saker for BU-styret være et nært samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. I saker der det er uenighet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen, skal fylkeskommunens syn komme frem i innstillingen.

BU-styret kan delegere oppgaver til fylkesmannen, som så iverksetter disse på styrets vegne.

3.2.7 Samspill med andre

Som det går frem av St.meld.nr.40 (1991-92) så krever dagens situasjon at samarbeidet med næringen og mellom de offentlige styresmakter utvikles videre. Omorganiseringen legger til rette for et mer aktivt samspill med andre aktører som arbeider mot de samme samfunnsmål som landbruksforvaltningen.

Det er til daglig landbruksdirektørens ansvar at landbruksavdelingen har nødvendig samhandling og kontakt, både med organisasjoner og institusjoner som arbeider på den samme arena som landbruksavdelingen, og med de regionale institusjonene som utgjør randsonen i.f.t. avdelingens virkeområde. Vektleggingen av ulike samarbeidsrelasjoner må foretas utfra hvilke spesifikke utfordringer som det enkelte fylke står ovenfor.

Noen viktige institusjoner:

Statens landbruksbank

Statens Landbruksbank (SLB) sin hovedoppgave er å være et sentralt kompetanseorgan i arbeidet med ny næringsutvikling innen og i tilknytning til landbruk. I dette arbeidet er fylkesmennenes landbruksavdelinger den primære målgruppen. SLB skal produsere kompetanse på området, og formidle denne og annen kompetanse til fylkesmennenes landbruksavdelinger. Kompetansen består av erfaring og kunnskap. Statens Landbruksbank driver bl.a. internasjonaliseringskurs for rådgivere ved landbruksavdelingene, med fokus på utnytting av nye internasjonale rammebetingelser.

Landbruksdepartementet står for policyutformingen på BU-området og fastsetter regelverket. Statens Landbruksbank bistår departementet i dette arbeidet. Styret i SLB disponerer se' sentrale BU-midler til fylkesovergripende og landsomfattende prosjekter. Banken er videre klageinstans over vedtak fattet av fylkenes BU-styrer. SLB har på BU-området ansvar for å hente inn og sammenstille rapporter fra fylkesmennenes landbruksavdelinger samt evaluere bruken av BU-midler.

Banken skal ellers bidra til kobling og samhandling mellom ulike aktører på BU-området. SLB gjennomfører konkrete samarbeidsprosjekter sammen med fylkesmennenes landbruksavdelinger. SLB og fylkesmannens landbruksavdeling kan også gå sammen om å rette innsatsen direkte ut mot etablerermiljøer for å katalysere mobiliseringsprosesser ute i kommunene.

For å få frem relevant kunnskap for næringsutviklingsarbeidet har SLB et godt samarbeid med aktuelle forskningsmiljøer. Statens landbruksbank er dessuten sekretariat for "Forum for grønn verdiskapning", som er et forum sammensatt av representanter fra relevante FoU-miljøer og fra næringslivet og der fylkesmannens landbruksavdeling er representert med leder. For å gjøre kunnskap og informasjon lettere tilgjengelig, blant annet for fylkesmennenes landbruksavdelinger, arbeider SLB med å etablere en informasjonsdatabase om næringsutvikling.

Jordskifteverket

Landbruksavdelingene har et nært samarbeid med jordskifteverket bl.a. gjennom kontorfellesskap og praktiske administrative løsninger. Faglig er det også nødvendig med nær kontakt.

Landbruket står ovenfor store forandringer når det gjelder eiendoms- og bruksstruktur, krav til samarbeidsløsninger og andre kostnadsreduserende tiltak. Samordning av virkemiddelbruken i jordlov, konsesjonslov, jordskiftelov og økonomiske virkemidler blir sentrale i denne sammenheng. Jordskifteverket bør trekkes med i saker hvor deres kompetanse kan bidra til en kostnadseffektiv og miljøtilpasset eiendomsstruktur. Eksempler på slike saker kan være større delings- og konsesjonssaker. Landbruksdirektøren og fylkesjordskiftesjefen skal begge medvirke til et nært og godt samarbeid.

Landbruksavdelingene kan direkte gjennom bestemmelser i jordlov og konsesjonslov påvirke sakstilgang og oppgaver for jordskifterettene. Fylkeslandbruksstyret har kravskompetanse for visse sakstyper og de ansatte i landbruksavdelingene vil kunne representere staten i visse jordskiftesaker. Fylkeslandbruksstyret kan også sette jordskifte som et vilkår for å gi konsesjon. Jordskiftelovens virkemidler innenfor bruksordninger, samarbeidstiltak og klarlegging av eiendoms- og rettighetsforhold er viktig innenfor næringsutvikling i vid forstand. Rådgivning on disse virkemidlene blir derfor en oppgave for landbruksforvaltningen.

Statens veterinære felttjeneste

På en rekke områder griper arbeidsoppgavene til landbruksavdelingen og Statens veterinære felttjeneste inn i hverandre, f.eks. arbeidet med landbruksbasert næringsutvikling, konkurransestrategier i primærproduksjon, regelverksamkjøring husdyr og trekk i produksjonstilskudd ved brudd på dyrevernloven. Det er også et samarbeid om regelverket for hold av produksjonsdyr.

Staten bør vise et ansikt utad, og det er vesentlig at statsetatene kjenner til hva som skjer på hverandres områder. Man bør søke å unngå dobbeltarbeid og prøve å få til utveksling av tjenester der det er hensiktsmessig. Det forutsettes regelmessig kontakt mellom landbruksdirektøren og fylkesveterinæren.

Norsk institutt for Jord- og Skogkartlegging

NIJOS er hovedinstitusjon for kartlegging av jordsmonn, skog, vegetasjon og landskap og skal dekke samfunnets behov for representativ og partsnøytral informasjon om disse tema. NIJOS er landbrukets temasenter innen miljødatasamordning og kompetansesenter innen geografisk informasjonsteknologi. En fremtidsrettet forvaltning av ressurser, miljø og kultur tilsier at kontakten og samarbeidet mellom landbruksavdelingene og NIJOS bygges videre ut.

Fylkes-kommunen

Det ligger til rette for et godt samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeskommunen innenfor området bygde- og næringsutvikling. Det er viktig at arbeidet med næringsutvikling koordineres slik at samfunnet får mest mulig igjen for de ressurser som samlet er satt inn på området. Dette skjer gjennom den såkalte topilarmodellen. I topilarmodellen utgjør de generelle distriktspolitiske virkemidlene den ene pilaren og BU-midlene den andre pilaren. Det administrative ansvaret på fylkesnivået for de generelle distriktspolitiske virkemidlene er tillagt fylkeskommunen.

Den administrative samordningen på fylkesnivå mellom BU-midlene og de generelle distriktspolitiske virkemidlene skjer gjennom et formalisert samarbeide mellom fylkeskommunen og fylkesmannen, mens den politiske samordningen skjer gjennom BU-styret.

Det er viktig at fylkesmannen som formidler av statlig politikk og forvalter av et tungt virkemiddelapparat deltar i arbeidet med fylkesplanen i fylkeskommunen. Skal ambisjonene bak topilarmodellen om større treffsikkerhet i regionalpolitikken og samspillet mellom regionale aktører i utvikling og implementering av politikken oppnås, må dette være forankret i fylkesplanene.

Fylkeskommunen er regional kulturminnemyndighet og landbruksavdelingen skal samarbeide med fylkeskommunen for å avdekke kulturminnefaglige utfordringer i kulturlandskapsarbeidet, samordne og prioritere innsats og kvalitetssikre tiltak. Samarbeid om de overordnede spørsmål på dette området skal foregå i Kulturlandskapsgruppen i fylket, der landbruksavdelingen er representert bl.a. sammen med og fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskommunens kulturetat. I tillegg vil det foregå løpende saksrettet kontakt mellom landbruksavdelingen og fylkeskommunen.

Også på bakgrunn av det ansvar som fylkeskommunen har i.f.t. næringsutvikling og regional planlegging er fylkeskommunen en interessant samarbeidspartner for landbruksavdelingen i kulturlandskapsarbeidet.

Kompetansemiljøer

Dagens situasjon kjennetegnes av at arbeidsområdene og problemområdene innenfor offentlig sektor er blitt mer sammensatte og komplekse enn tidligere. Dette setter større krav til at arbeidet er kunnskapsbasert. Det er viktig at landbruksavdelingene sørger for å omgi seg med det nettverket av samarbeidspartnere som er nødvendig for å kunne løse oppgavene sine på en tilfredsstillende måte.

For å kunne gjøre seg bruk av tilgjengelig kompetanse på et område, stilles det krav til at en har oversikt over hvem som sitter på hvilken kompetanse og at man har åpne kanaler mot kompetansemiljøene. Slike kompetansemiljøer kan f.eks. være nasjonale og regionale forsknings- og høyskolemiljøer.

3.3 Styringsrelasjoner i.f.t. kommunene

3.3.1 Generelt

Etter at de lokale landbrukskontorene nå er blitt kommunale, er det ikke lenger grunnlag for bruke benevnelsen landbruksetat. Man vil isteden kunne snakke om en offentlig landbruksforvaltning, bestående av to ulike deler, den kommunale og den statlige. Mellom disse to delene er det ikke noe direkte instruksjonsforhold, men staten kan gi bestemmelser om kommunenes behandling av landbrukssaker, jfr. jordloven §3.

I St.meld.nr.23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunane er det lagt til grunn at det i økende grad bør være samspill, dialog og samarbeid mellom stat og kommune, til avløsning for

tilsyn og kontroll. Man må i tråd med dette være bevisst på hvilken form vi gir vår styring av kommunene. I mange saker vil det helt klart være behov for formell forankring i lov eller forskrift Andre ganger kan oppfølging gjennom informasjon, rådgivning og faglig støtte være best egnet. Det vil ofte være aktuelt med en kombinasjon av disse styringsformene. For å oppnå et best mulig samarbeid er det avgjørende at det utvises god forvaltningsskikk.

Det skal tas hensyn til det lokale selvstyret. I saker hvor det utøves politisk skjønn bør man være varsom med å overprøve kommunens skjønnsmessige vurderinger. Kommunen må følge gitte instrukser og retningslinjer, det må tas relevante hensyn, resultatet må være rimelig og vedtaket må være begrunnet.

3.3.2 *Forholdet mellom landbruks-avdelingen og kommunene*

Det er viktig at det utvikles samspill og samarbeid med kommunenivået på en slik måte at dette ikke oppfattes som negativt fra kommunenes side. Her er det vesentlig at landbruksavdelingene og landbruksdirektørene har en god dialog med kommunene, både kommuneadministrasjonen v/ rådmannen og kommunens politiske ledelse, jfr. kap. 3.2.3 avsnitt 4

Faglig oppfølging og rådgivning er viktige elementer i statens styring av kommunene. Faglig støtte og oppfølging av kommunene vil derfor være en av hovedoppgavene for landbruksavdelingene fremover. Det er viktig at avdelingen er aktivt med og initierer tiltak overfor kommunene. Avdelingen vil også ha ansvar for å tilby faglig oppdatering av kommunalt tilsatte på områder som gjelder kommunal landbruksforvaltning i.f.t. utføringen av de statlige pålagte oppgavene. Det forutsettes at kurstilbud for kommunalt ansatte rettes til kommunen som sådan.

Informasjon blir en viktig strategi i.f.t. kommunene med tanke på å binde fylkets landbruksforvaltning bedre sammen og for bedre å kunne realisere de landbrukspolitiske målsetningene. Det er opp til den enkelte landbruksavdeling å finne frem til den beste måten å drive informasjonsarbeid på i.f.t. kommunene i fylket.

3.3.3 *Forholdet mellom Landbruks-departementet og kommunene*

På sentralt hold vil Landbruksdepartementet måtte tilpasse sitt lov- og forskriftsverk til den nye organiseringen med kommunal landbruksforvaltning. Det vil i første omgang i hovedsak gjelde selve utformingen og presentasjonen av forskriftene, slik at forskriftsverket blir mer oversiktlig og får et mer enhetlig preg enn det som er tilfellet idag.

Departementet er i ferd med å utvikle en database sentralt med oversikt over de til enhver tid oppdaterte lover, forskrifter, relevante proposisjoner og meldinger, aktuelle foredrag m.v. Det er meningen at både kommunene og landbrusavdelingene i fylkene skal kunne kople seg opp mot denne databasen. I løpet av kort tid bør dette systemet kunne bygges ut slik at en hos fylkesmannen kan legge inn nyttig informasjon i.f.t. kommunene i sitt fylke.

På informasjonsiden vil departementet gi ut to tidsskrifter, ett som retter seg mot de som arbeider med landbrukssaker i landbruksforvaltningen og ett som retter seg mer generelt mot kommunene og andre samarbeidspartnere. Dette vil være med på å gi kommunene et godt grunnlag for å være aktive medspillere i iverksettelsen av de landbrukspolitiske målsetningene.

4. Prinsipper for kontakt mellom Landbruksdepartementet og fylkesmannens landbruksavdeling

4.1 Hvem skal fylkesmannens landbruksavdelinger henvende seg til i Landbruksdepartementet

Det er Administrasjons- og økonomiavdelingen i Landbruksdepartementet som har forvaltningsansvaret for landbruksavdelingene hos fylkesmannen. Saker av administrativ-, organisatorisk- eller økonomisk karakter skal derfor generelt rettes til AØ-avdelingen.

De landbruksfaglige sakene og oppgaveløsningen av disse rettes til den avdeling i departementet som har ansvar for vedkommende saksområde.

Det vil finnes gråsoner mellom forvaltnings- og fagsaker. Dersom en er i tvil rettes henvendelsen til den avdeling som har forvaltningsansvaret og eventuelt i tillegg vedkommende fagavdeling.

For å få til en god og effektiv informasjonsflyt skal alle henvendelser til/fra departementet av prinsipiell karakter formidles videre til over-/ underordnede i landbruksavdelingen som er involvert i saksområdet.

4.2 Hvordan skal Landbruksdepartementet samordne sine signaler ut til fylkene

Mellom de enkelte avdelinger i Landbruksdepartementet er det noe manglende grenseoppgang, uklarhet i oppgavebeskrivelse, overlappende funksjoner m.v. For de underliggende virksomheter er dette i en del tilfeller noe problematisk. Ovenfornevnte medfører også problemer med å finne frem når flere avdelinger har ansvar for samme saksområde.

Det er derfor en utfordring å få til en bedre samhandling og ansvarsrydding mellom avdelingene i departementet. Hver avdeling i departementet har dessuten et ansvar for å medvirke til at faglige og administrative hensyn samordnes i tilstrekkelig grad ut til fylkene.

5. Bruken av styringsvirkemidler

5.1 Budsjettrundskrivet

5.1.1 Hensikten med budsjett-rundskrivet

I november sender departementet ut budsjettrundskriv til alle underliggende virksomheter, herunder fylkesmannens landbruksavdeling. Hovedhensikten med budsjettrundskrivet er å få frem grunnlagsmateriale for neste års budsjettbehandling. Utsendelsen av budsjettrundskrivet markerer starten på den budsjettprosessen som skal lede frem mot fremleggelsen av St.prp.nr.1 for Landbruksdepartementet.

Gjennom budsjettrundskrivet gir departementet strategisk styringsinformasjon om retningen for landbruks- og institusjonspolitikken fremover. Disse signalene skal legges til grunn for budsjett-arbeidet i landbruksavdelingene. Departementet vil i budsjettrundskrivet be om innspill på hvilke faglige prioriteringer landbruksavdelingene ønsker å foreta i kommende budsjettperiode og på større satsingsforslag.

På bakgrunn av budsjettrundskrivet skal fylkesmannsembetene innen febr./mars sende inn neste års budsjettforslag til LD.

5.1.2 Resultat-rapportering

Budsjettrundskrivet gir en nærmere beskrivelse av hvordan landbruksavdelingene i sitt budsjett-forslag skal rapportere om sine resultater til departementet, både når det gjelder form og innhold. Resultatrapporteringen i budsjettforslaget skal gi Landbruksdepartementet et godt grunnlag for å kunne vurdere resultatene fra virksomheten og vil derfor være et godt utgangspunkt for en dialog mellom partene. Rapporteringen skal i størst mulig grad være konsentrert om effektene av virksomheten, mer enn hvilke aktiviteter som er blitt utført i perioden.

Rapporteringen skal også gi departementet grunnlag for å aggregere resultatene fra alle fylkene og videre-rapportere disse til Stortinget, for på den måten å dekke Stortingets informasjonsbehov.

Rapporteringsopplegget som det legges opp til gjennom budsjettrundskrivet vil endre seg over tid, både på bakgrunn av at en ønsker å forenkle og fordi de politiske satsingsområdene endrer seg over tid, men det er viktig at det fra år til år er en viss kontinuitet i opplegget, for at det skal bli tatt på alvor og fulgt opp i den enkelte virksomhet.

5.1.3 Samordning med øvrig rapportering

Resultatrapporteringen som departementet ber om i budsjettrundskrivet er bare i noen grad samordnet med den øvrige rapporteringen som departementet innhenter hos landbruksavdelin-gene. De forskjellige rapporteringssystemene har dessuten i liten grad samordnet tidspunktene for rapportering. Dette betyr at det legges ned uforholdsmessig mye ressurser i å rapportere i forhold til de ulike rapporteringssystemene som finnes. Det synes derfor hensiktsmessig at en i tiden fremover bestreber seg på å komme frem til et enklere og mer helhetlig rapporteringssystem.

Det vises forøvrig til delrapport I: "Resultatstyring/resultatkontroll hos fylkesmannens land-bruksavdeling", jfr. vedlegg 2.

5.2 Stortingsproposisjon nr. 1

5.2.1 Generelt om St.prp nr.1

St.prp.nr.1 er det overordnede politiske styringsdokumentet, som andre styringsdokumenter tar utgangspunkt i. Dette betyr imidlertid ikke at andre styringsdokumenter, som f.eks. tildelingsbrevet, har en mindre viktig styringsfunksjon.

Informasjonen i budsjettproposisjonen skal bygge på prinsippene om mål- og resultatstyring. En konsekvens av dette er at den er rammeorientert i sin utforming.

Med mål- og rammeorientering ønsker man å endre fokus fra drifts- og aktivitetsnivå til større vektlegging av den effekt virksomhetens aktivitet har på samfunnet. Dette betyr også at signaler og krav til institusjonene som hovedregel ikke skal gis på detaljert nivå.

5.2.2 Innpassing av landbruksforvaltningen i St.prp. nr.1

Budsjettproposisjonen til Landbruksdepartementet er inndelt i kategorier for hvert av hovedområdene under departementet, der den samlede landbruksforvaltning er samlet på kategori 15.00. Innenfor denne programkategorien er fylkesmannens landbruksavdeling og den kommunale landbruksforvaltningen ført opp under kap.1102 (utgifter) og kap.4102 (inntekter).

I budsjettproposisjonen omtales alle landbruksavdelingene samlet. Sett fra politisk hold utgjør aggregert informasjon et bedre grunnlag for politiske beslutninger enn detaljfokusert informasjon.

Som for de øvrige institusjonene under Landbruksdepartementet så fokuseres det stadig sterkere på mål og resultater. Det er bl.a. viktig at det i St.prp.nr.1 gjøres rede for hvilke konsekvenser endringer i de landbrukspolitiske målene får for det arbeidet som skal gjøres i landbruksavdelingene.

5.3 Tildelingsbrev

5.3.1 Generelt om tildelingsbrevet

Tildelingsbrevet er i utgangspunktet en kommunisering av budsjettvedtak og signaler som Stortinget har kommet med i.f.m. behandlingen av St.prp.nr.1. Tildelingsbrevet har etterhvert også utviklet seg til å bli et av de viktigste styringsvirkemiddelet for departementet, der kravene til underliggende virksomhet klargjøres og formidles.

Helt konkret skal tildelingsbrevet:

- angi budsjettrammen for virksomheten
- angi reelle prioriteringssignaler innen virksomhetsområdene
- fastsette resultatkrav, herunder følge opp viktige hovedpunkter fra konsernmøtet
- klargjøre fullmakter og frihetsgrader
- sette krav til produktivitet/ kostnadseffektivitet

Utfordringen for departementet i styringen gjennom tildelingsbrevene ligger i å kombinere det langsiktige, strategiske perspektiv og den langsiktige politikk som kommer til uttrykk i budsjett-

proposisjonen med det kortsiktige perspektivet.

5.3.2 Spesielle forhold ved tildelingsbrevet til fylkesmannen

Det er Landbruksdepartementet som har det faglige ansvaret for fylkesmannens landbruksavdeling, og gjennom det også har ansvaret for at det er tilstrekkelig ressurser til å ivareta de faglige oppgavene. Ressursene som anvendes, vil til enhver tid være formåls- og kostnadseffektivt vurdert i.f.t. andre måter å nå de landbrukspolitiske mål på.

Formelt sett vil tildelingsbrevet bli stilet til fylkesmannen, men det forutsettes at det utøvende budsjett- og resultatansvar videredelegeres til landbruksdirektøren.

Det er viktig at tildelingsbrevet til landbruksavdelingene sendes ut snarest mulig etter endelig budsjettvedtak i Stortinget. For at avdelingen så tidlig som mulig skal kunne innpasse styringssignalene i neste års virksomhet, bl.a. i arbeidet med virksomhetsplanen, er det viktig at de får foreløpige styringssignaler før tildelingsbrevet formelt sett foreligger. Slik formidling krever at det eksisterer en god styringsdialog mellom departement og landbruksavdeling.

5.3.3 Koordinering av tildelte midler og styringssignaler

I Landbruksdepartementets ordinære tildelingsbrev til fylkesmannen blir det kommunisert ut driftsmidler til FMLA og tilskudd til kommunene over kap. 1102. Det er etablert egne tildelingsbrev for forskjellige tilskuddsordninger som FMLA forvalter, eks. BU-midler, kulturlandskapsmidler, skogmidler m.m.

Det ordinære tildelingsbrevet fra Landbruksdepartementet til fylkesmannen bør gi mest mulig helhetlige og samordnede styringssignaler. Departementet vil derfor vurdere om en nærmere samordning av departementets tildelingsbrev vil gi bedre og mer helhetlig styring.

5.3.4 Tildelingskriterier

Det vises til delrapport II, "Modell for fordeling av budsjettmidler til fylkesmannens landbruksavdelinger", der det er foretatt en gjennomgang av forskjellige tildelingskriterier, jfr. vedlegg 3.

5.4 Konsernmøtene

5.4.1 Formål med konsernmøtene

Konsernmøtene er de primære styringsmøtene. Hovedhensikten med konsernmøtene er å utvikle en god styringsdialog mellom departementet og landbruksavdelingene. En god styringsdialog er nødvendig for å sikre at landbruksavdelingene og Landbruksdepartementet når sine mål innenfor rammene av den til enhver tid gjeldende politikk.

Konsernmøtene er også viktige i den forstand at man får formidlet og fordypet styringssignaler som er gitt i ulike dokument. Det gir partene muligheter for å utveksle synspunkter, samt å diskutere mål/resultatkrav og strategier som er satt for virksomheten.

Det er viktig at konsernmøtene søkes gjennomført på et overordnet strategisk nivå, og at de gjøres mål- og resultatorienterte.

5.4.2 Deltakelse

Både av hensyn til ressursbruk og for å få en bedre dialog i møtene bør delegasjonene fra henholdsvis departementet og landbruksavdelingen ikke være for store.

Landbruksdepartementet leder møtene og har sekretariatsansvaret. Alle avdelingene i departementet, bortsatt fra Veterinæravdelingen, bør delta med en representant på møtet. Møtedeltakerne fra departementet skal dekke hele sin fagavdelings virkeområde, hvilket betinger at de er ledere eller saksbehandlere med lang erfaring.

Fylkesmannsembetet vil være representert med fylkesmannen (alt. ass. fylkesmann), landbruksdirektøren, seksjonssjefene og evt. stabsleder. At fylkesmannen selv deltar på møtet er viktig, men dagsorden bør utformes slik at han/hun bare trenger å delta på første del av møtet. Når det gjelder embetets øvrige avdelingsledere, vil deres deltakelse vurderes ut fra hvilke temaer som står på dagsorden i det enkelte fylke. Det samme gjelder Statens landbruksbank, fylkesveterinæren og fylkesjordskiftesjefen.

5.4.3 Antall møter og tidspunkt

Mål- og resultatstyring satt i system krever at ledelsen ved landbruksavdelingene kommer i direkte styringsdialog med departementet minst en gang pr. år. På denne bakgrunn tar departementet sikte på å holde årlige konsernmøter med hver enkelt landbruksavdeling.

I den grad det er praktisk gjennomførbart vil konsernmøtene bli lagt til våren. Da vil det foreligge rapporter, regnskap m.v. fra foregående år, og resultatene fra foregående år vil være forholdsvis ferske, slik at det ligger godt til rette for evaluering av virksomheten. Videre vil det være så tidlig på året at kursen kan korrigeres, og det vil være mulig å gi møtene et reelt innhold med tanke på fremtidige prioriteringer.

5.4.4 Dagsorden før møtene

Fylkesmannens landbruksavdeling og fagavdelingene i Landbruksdepartementet må på forhånd melde opp spesielle forhold og temaer som de ønsker å ta opp/drøfte på konsernmøtet i det enkelte fylket. Departementets representanter må ta en runde i sine respektive avdelinger og avklare aktuelle temaer til møtet. Departementet må foreta en grundig gjennomgang av landbruksavdelingens styringsdokumenter og oppnådde resultater som en del av forberedelsen til konsernmøtet. Spørsmålet om formålseffektivitet bør komme frem så klart som mulig på møtet. Det er derfor viktig at både landbruksavdelingen og departementet er godt forberedt til møtet.

Dersom konsernmøtene skal bli det styringsverktøyet det er tenkt å være, er det viktig at møtene gis en form og et innhold som gjør dette mulig. Møtene vil derfor bli avholdt etter en noenlunde lik dagsorden.

En legger opp til at en del temaer skal være faste. Særlig vil det bli fokusert på problemområder og satsingsområder. Det er spesielt viktig at det settes av god tid til å drøfte spesielle/ fylkesspesifikke tema. Det er ikke meningen at konsernmøtene skal være et forum hvor man tar opp og drøfter enkeltsaker.

5.4.5 Oppfølgingen av møtene

Etter hvert møte skal det av konsernmøtets sekretær utarbeides et referat som oppsummerer helhetsinntrykk og oppfølgingspunkter fra møtet. Møtereferatet skal godkjennes både av landbruksavdelingen og departementet før det sendes ut. Oppfølgingspunktene som skal være mest mulig konkrete, er forpliktende for partene og vil bli fulgt opp på neste konsernmøte.

Hvert enkelt konsenmøte vil bli evaluert av møtedeltakere både fra landbruksavdelingen og departementet. På bakgrunn av disse enkeltevalueringene vil departementet årlig foreta en gjennomgang av konsernmøtenes form og innhold.

5.4.6 Allmøte

Om det skal holdes allmøte med alle tilsatte i landbruksavdelingen i tilknytning til konsernmøtet vurderes i hvert enkelt tilfelle, ut fra hvilke tema og behov som er relevante i det enkelte fylke. Allmøtet ledes av departementet, men landbruksavdelingen har ansvaret for å forberede og komme med innspill til møtet.

5.5 Ledersamtaler

5.5.1 Generelt

Det skal gis et tilbud til alle landbruksdirektører om å ha en årlig ledersamtale med Landbruksdepartementet. Samtalene bør helst holdes i etterkant av konsernmøtene. En slik samtale bør primært være mellom landbruksdirektøren og ledelsen av den avdelingen i Landbruksdepartementet som har forvaltningsansvaret for landbruksavdelingene i fylkene.

Det er viktig at samtalene er godt forberedt og planlagt av begge parter. Det er totalsituasjonen i arbeidet som skal vurderes og drøftes. Videre er det viktig å understreke at samtalen skal være i dialogform, og informasjon og vurdering skal gå begge veier.

Landbruksdepartementets ledersamtale med landbruksdirektørene må ikke forveksles med fylkesmannens medarbeidersamtale med landbruksdirektøren.

5.5.2 Innhold i ledersamtalen

Innholdet i en ledersamtale vil variere alt etter tid, satsings- og problemområder og de personer/ fylker det angår. Momenter som det er naturlig å ha med i en ledersamtale er:

- oppfølging av forrige samtale
- resultater og erfaringer fra foregående år
- samarbeidsforhold
- utfordringer for lederrollen - hvordan kan gjeldende landbrukspolitikk realiseres
- kompetanseutvikling
- utfordringer fremover/ neste år

5.5.3 Oppfølging av ledersamtalen

Ved avslutning av samtalen bør det foretas en oppsummering med sikte på hva som skal følges opp frem til neste samtale. Oppfølgingspunktene føres i et referat som oppbevares av begge parter.

5.6 Styringsdialog gjennom møteaktivitet

5.6.1 Generelt

Formålet med møtene
Formålet med møtene er å utvikle en god styringsdialog mellom departementet og landbruksavdelingene, og bli enige om kursen for det videre arbeidet. Fra departementets side vil formålet med møtene både være å formidle signaler til og fange opp signaler fra landbruksforvaltningen. Deltakerne på møtene skal få signaler de trenger for å gjøre en best mulig jobb fremover. Møtene skal også skape nettverk og ha en sosial side.

Målgrupper for møtene
Ved planlegging av møtene er det viktig å ha klart for seg målgruppen og målgruppens behov for informasjon. Når en sak skal tas opp i et møteforum, må det vurderes hvem/hvilken målgruppe saken bør tas opp med. Det er videre viktig å få til en grensegang og koordinering mellom målgruppene når det gjelder innhold og tidspunkt for de forskjellige møtene.

Det strategiske og faglige detaljnivået på møtene må tilpasses møtedeltagerne. Landbruksdirek-

torene har behov for oppdatering på de overordnede linjene i politikken/faglige områdene. Seksjonssjefene trenger de fagpolitiske hovedlinjene for sine ansvarsområder, mens fagpersonene skal ha faglig detaljkunnskap for å iverksette/veilede på sine områder. Strategisk informasjon fra departementet skal i første hånd gis til landbruksdirektøren.

Møtehyppighet
For å sikre at det gjøres et godt forarbeid til møter som er relevante i.f.t. landbruksavdelingene, så bør møteaktiviteten konsentreres til relativt få møter i løpet av året. Dette vil kunne gi høyere kvalitet på møtene og dermed større utbytte for møtedeltakerne og bedret ressursbruk.

Antall møter for den enkelte målgruppe bør til enhver tid styres av behovet.

For å sikre en god koordinering av møtevirksomheten og dermed unngå unødvendig stor møtebelastning bør det hvert år lages en samlet plan for møteaktiviteten. Tildelingsbrevet vil være en egnet måte å kommunisere ut denne møtekalenderen på. Møtekalenderen bør uansett foreligge senest i januar.

5.6.2 Aktuelle møteformer

Konsernmøter i de enkelte fylker
Dette er behandlet tidligere, jfr. kap. 5.4.

Møter for landbruksdirektørene
Aktuelle møteforum for landbruksdirektørene er:
- Temamøter i regi av Landbruksdepartementet. Planleggingen vil skje i samarbeid mellom departementet og landbruksdirektørenes arbeidsutvalg. Varigheten av møtene vil være en til to dager. Hensikten er å øke kunnskapen om politisk prioriterte områder.
- Landbruksdirektørmøter i regi av landbruksdirektørenes arbeidsutvalg. Planlegging og evt. gjennomføring skjer i samarbeid med Landbruksdepartementet.
- Landbruksdirektørmøter i regi av andre, f.eks Statens landbruksbank.

Man bør i størst mulig grad forsøke å samordne disse møtene, slik at Landbruksdepartementet, landbruksdirektørenes arbeidsutvalg og evt. landbruksbanken står som felles arrangør og setter dagsorden. Det legges i utgangspunktet opp til et møte om våren og et møte om høsten.

Møter for seksjonssjefene
Jordbruksavdelingen, eventuelt i samarbeid med andre fagavdelinger i Landbruksdepartementet og fylkesjordsjefenes arbeidsutvalg, er ansvarlig for å gjennomføre møtene for fylkesjordsjefene. Skogavdelingen i Landbruksdepartementet, evt. i samarbeid med fylkesskogsjefene sitt arbeidsutvalg, er ansvarlig for å gjennomføre møtene for fylkesskogsjefene.

På disse møtene vil man først og fremst ta opp aktuelle politiske og faglige utfordringer. Møteaktiviteten vil variere med behovet for å ta opp saker, men det legges anslagsvis opp til 2 dagsmøter i året.

Det vil ellers bli arrangert møter over spesielle tema. Siden de enkelte arbeidsområder, f.eks. næringsutvikling og arealforvaltning, vil være ulikt organisert i forskjellige fylker, må seksjonssjefen som er ansvarlig for området som er satt på dagsorden delta på det aktuelle temamøtet.

Embetsstyringsmøter i de enkelte fylker
Embetsstyringsmøtene hos fylkesmannen vil bli holdt i AD's regi. På disse møtene vil det bli fokusert på mål- og resultatstyring på et overordnet nivå. I tillegg vil generelle problemstillinger og administrative / organisatoriske spørsmål bli drøftet. Fagdepartementene vil være med på å sette dagsorden for disse møtene. AD tar sikte på å holde 9 embetsstyringsmøter hvert år, dvs. at alle fylkene besøkes over en 2-årsperiode. I etterkant av disse møtene vil AD avholde ledersamtale med fylkesmannen.

Samlinger for fagpersoner
Dette er årlige landsamlinger for ulike grupper fagpersonell. På disse samlingene vil det bli lagt opp til program som er skreddersydd for de enkelte grupper fagpersonell. Fokuseringen på aktuelle fagspesifikke emner vil være sentral. Landbruksdepartementet vil være ansvarlig for gjennomføringen av samlinger for fagpersoner sammen med SEVU, Statens Landbruksbank, forskningsparken m.fl. Varigheten på slike samlinger avhenger av opplegget.

Landsdelsmøter over spesielle temaer
Landbruksavdelingene i de aktuelle fylkene vil selv stå for gjennomføringen av slike møter. Emner som tas opp på disse møtene kan være aktuelle regionale temaer, som f.eks. kyst-/ fjellbygdproblematikken, landbruk-/ reindriftsproblematikken, regional næringsutvikling. Her bør det også være mulig å ta opp landsdekkende problem relatert til denne landsdelen. Personer som er involvert i det aktuelle temaet, på kommunenivå og fylkesnivå, vil være de viktigste målgruppene.

Ad-hoc møter
I tillegg til de faste årlige møtene kan det oppstå situasjoner som gjør det nødvendig å iverksette statlige tiltak kort varsel. Det vil i slike tilfeller ofte være nødvendig å innkalle til møte de som skal være med og iverksette aktuelle tiltak.

5.6.3 Samlet plan for møte-aktivitet

Møtetype	Målgruppe	Ansvarlig	Tid	Hovedemner
Konsernmøte	Fylkesmannen, L-avdelingens lederteam	LD ved AØ-avd./ respektiv L-avd.	Fortrinnsvis om våren	L-avdelingens drift på et overordnet strategisk nivå, mål og resultatoppnåelse
Landbruks-direktørmøter	Landbruks-direktørene	LD ved AØ-avd., L-dir. arbeidsutv. og evt. andre	1 møte, vår 2 møte, høst	Aktuelle politiske og faglige spørsmål
Fylkesjordsjef-møte	Fylkesjord-sjefene	LD ved J-avd.	1 møte, vår 2 møte, høst	Aktuelle jordbruksfaglige og forvaltningsmessige utfordringer
Fylkesskogsjef-møte	Fylkesskog-sjefene	LD ved S-avd.	1 møte, vår 2 møte, høst	Aktuelle skogpolitiske utfordringer
Temamøter	Fagansvarlige	LD ved aktuell fagavdeling		Aktuelle fagområder
Embetsstyrings-møte	Fylkesmanns-embetet	AD med assist. fra fagdept.		Adm. og org. spørsmål, mål- og resultatoppnåelse
Samlinger for fagpersoner	Fagpersoner i L-avd.	SEVU, SLB m.fl avh. av emne	Varierer med fagområde	Fagspesifikke emner
Landsdelsmøter over spesielle tema	Involverte per-soner i kom-mune/fylke	Berørte fylker		Aktuelle regionale temaer

5.7 Virksomhetsplanen

5.7.1 Generelt om virksom-hetsplanen

Virksomhetsplanen er den årlige planen som viser hvilke resultater fylkesmannen tar sikte på å oppnå, og hvordan den prioriterer bruken av sine ressurser.

Virksomhetsplanen:
- skal vise hvordan institusjonen har oppfattet og konkretisert de målene som overordnet myndighet har trukket opp

- skal bidra til at de langsiktige målene for virksomheten nås
- viser hvordan ressursene er fordelt på de ulike arbeidsområdene innenfor den vedtatte budsjettrammen
- fastsetter resultatmål som skal nås i løpet av året, og angir virkemidler og tiltak som må settes i verk for å nå disse
- gir oversikt over hvem som er ansvarlig for det enkelte tiltak/resultatmål
- gjelder for ett år av gangen

Arbeidet med virksomhetsplanlegging i fylkesmannsembetet må legges opp på en slik måte at virksomhetsplanen kan justeres og ferdigstilles like etter at tildelingsbrevet er mottatt.

Utviklingen av virksomhetsplanen skal skje regionalt i det enkelte fylkesmannsembete, og virksomhetsplanlegging i landbruksavdelingen vil være en integrert del av den samlede vp-prosessen i embetet. Departementet har på denne bakgrunn ingen felles mal for virksomhetsplanlegging, og planen skal ikke formelt godkjennes av departementet.

Virksomhetsplanen er først og fremst å regne som et internt styringsdokument. Planen skal gi en god oversikt over den samlede virksomheten og bidra til økt ressursbevissthet innad i avdelingen. For at planen skal være et praktisk styringsverktøy må den være konkret og oversiktlig. Det innebærer at det er viktig å finne det riktige detaljnivået i planen. Landbruksdirektøren avgjør hvilket nivå som er hensiktsmessig for avdelingens vedkommende.

Selv om "kjøreregelene" for virksomheten er nedfelt i virksomhetsplanen, vil det oppstå situasjoner som gjør det nødvendig med andre prioriteringer eller fremgangsmåter enn opprinnelig planlagt, men også i slike tilfeller skal planen brukes som referanseramme og avvikene må være begrunnet.

Det er viktig at virksomhetsplanen får den status og tyngde som er nødvendig for å få en bred og god planprosses.

5.7.2 *Virksomhetsplanens betydning for samordningen hos fylkesmannen*

I den senere tid har fylkesmannens arbeidsområde blitt betydelig utvidet. Samtidig har man i større grad enn tidligere satsingsområder som er sektorovergripende, og som derfor går utover arbeidsområdet for den enkelte avdeling.

For at fylkesmannen skal fylle sin rolle som samordner mellom de statlige politikkområdene og kunne ivareta helhetsperspektivet, er det nødvendig å ha en samordningskultur, der sentrale spørsmål som berører flere sektorer blir drøftet i fellesskap, og der landbruksavdelingen tar del i policyutviklingen for det samlede embetet, utover det en tradisjonell sektorforståelse skulle tilsi.

For at samordningen i det enkelte embetet skal bli tilfredsstillende er det viktig at virksomhetsplanprossesen legges opp slik at målkonflikter mellom sektorer/ avdelinger blir avdekket og klargjort. Dette betyr ikke nødvendigvis at målkonfliktene må avklares eller samordnes bort.

5.8 Ledelsesutvikling og kompetanseutvikling

5.8.1 *Leder- og ledelsesutvikling*

Med *ledelsesutvikling* menes en systematisk utvikling av ledelsesfunksjonene i den enkelte virksomhet, der lederne går inn i et forpliktende og direkte samspill mellom hverandre. Ledelsesutvikling må i første rekke forankres til de konkrete kravene og utfordringene i den

enkelte virksomhet. Det er viktig at den enkelte virksomhet i størst mulig grad kan møte kravene til å være mål- og resultatrettet, omstillingsdyktig og orientert mot samspill mellom nivåer og sektorer.

Utviklingen av lederne som personer kalles *lederutvikling*. Konkret vil lederutvikling være å utvikle den enkelte lederens kunnskaper, ferdigheter, holdninger og atferd. Målsetningen vil være å utvikle lederne i staten til å møte de overordnede kravene til ledere, og samtidig fylle de kravene som stilles til den enkelte lederrolle.

God ledelse er av avgjørende betydning for at fylkesmannsembetet med tilhørende avdelinger skal fylle sin rolle og nå sine mål. Embetets mangesidige virksomhet, innebygde spenninger og forskjellige mål gjør det nødvendig at mange arbeider sammen innad i organisasjonen om leder- og ledelsesutvikling.

Leder- og ledelsesutvikling bør være en kontinuerlig prosess slik at lederne til enhver tid er omstillingsdyktige og mål- og resultatrettede. Alle embetene satte i løpet av 1994 i gang ledelsesutviklingsprogram. Det er ledelsen ved embetene som på bakgrunn av lokale forhold selv bestemmer innholdet i sitt ledelsesutviklingsprogram. Leder - og ledelsesutviklingen på alle ledernivåer skal knyttes til ledernes daglige arbeid i institusjonen.

Fylkesmannen skal ha det samlede ansvar for alle sider av embetets virksomhet, mens avdelingssjefene anses som statens fremste leder i fylket på sitt fagområde. Avdelingssjefene har dessuten et medansvar for helheten i embetets virksomhet. En viktig utfordring for fylkesmannen blir derfor å sørge for at avdelingssjefene får en god plattform som gjør det mulig å forvalte sitt fagansvar innenfor et samfunnsperspektiv.

Et viktig mål for ledelsesutviklingen blir således å styrke helhetsforståelsen i embetet. Dette tilsier at ledelsesutviklingen i landbruksavdelingen skal være en naturlig del av fylkesmannens felles ledelsesutviklingsprogram.

I tillegg til denne felles ledelsesutviklingen internt i embetet vil Landbruksdepartementet ha et ansvar for ledelsesutvikling som er rettet mot landbruksdirektørens faglige ansvar og rolle i landbruksavdelingen.

Det vises forøvrig til Adminstrasjonsdepartementets dokument "Ledelses- og lederutvikling i fylkesmannsembetet" andre utgave mai 1995.

5.8.2 *Kompetanseutvikling*

Fylkesmannens landbruksavdeling arbeider for å realisere målene i landbrukspolitikken. Utviklingen viser at dette arbeidet blir stadig mer krevende, oppgavene blir mer komplekse og utfordringene blir større, jfr. rapportens kap. 2.1. Dette forutsetter en stadig sterkere fokusering på at landbruksavdelingen skal drive kunnskapsbasert forvaltning.

For at landbruksavdelingen skal være i stand til å forvalte sine personalressurser på en kostnadseffektiv og formålseffektiv måte, vil målrettet kompetanseutvikling mot virksomhetens prioriterte mål være en viktig strategi. Ansvaret for kompetanseutvikling vil i utgangspunktet ligge i linjen.

Kompetanseutvikling er en nødvendig forutsetning for å skape en utviklingdyktig og resultatorientert forvaltning. En kontinuerlig utvikling av de ansattes kunnskaper og ferdigheter vil være av stor betydning, både med tanke på motivering av de ansatte og for at avdelingen til enhver tid skal inneha nødvendig bredde- og spisskompetanse. Det er viktig at landbruksavdelingen på sitt område oppfattes som et kompetansesenter.

På denne bakgrunn har virksomheten en egeninteresse i å vektlegge kompetanseutvikling for

ansatte på alle nivåer. Dette betyr at det er nødvendig å utvikle såvel leder- som fagkompetanse.

Innenfor området kompetanseutvikling vil vi spesielt trekke frem følgende punkter:

- For at landbruksavdelingen skal være i stand til å planlegge og iverksette kompetanseutviklingstiltak, må ledere og andre opplæringsansvarlige i virksomheten tilegne seg nødvendige kunnskaper om kompetanseutvikling.

- Lederne og opplæringsansvarlige må ha oversikt over dagens og fremtidens kunnskaper de ansatte har og må ha for å utføre arbeidet sitt i samsvar med virksomhetens og den enkeltes behov/ønsker.

- Kompetanseoppbygging vil i stor grad skje i arbeidssituasjonen. Selve organiseringen og tilretteleggingen av arbeidsoppgavene er derfor viktig, herunder tiltak for at de ansatte skal få et mer variert erfaringsgrunnlag og en bredere kompetanse.

- Dette må suppleres med kursing/etterutdanning/videreutdanning og hospitering på andre arbeidsplasser, f.eks. utveksling mellom Landbruksdepartementet og landbruksavdelingene.

- Målrettet rekrutteringspolitikk må sees på som en viktig faktor i landbruksavdelingens kompetanseoppbygging.

- En annen side av kompetanseutviklingen som det bør legges stor vekt på er å knytte kontakter, bygge nettverk og ha åpne kanaler mot andre kompetansemiljøer.

5.9 Informasjonsvirksomhet

Stortinget vedtok høsten 1994, i forbindelse med behandling av Administrasjonsdepartementets budsjettproposisjon, en egen informasjonspolitikk for staten. Departementene har ansvar for å sette denne politikken ut i livet.

Informasjonspolitikken setter opp mål og prinsipper for organisering og gjennomføring av intern og ekstern informasjonsvirksomhet. Det legges til grunn at informasjon er et virkemiddel som forvaltningen kan bruke for å nå sine mål, i tillegg til normative, økonomiske, fysiske og organisatoriske virkemidler. Hovedmålene er blant annet å bidra til å styrke befolkningens demokratiske rettigheter, styrke forvaltningens legitimitet som myndighet og pålitelig forvalter av fellesverdier, og å løse statlige styringsoppgaver mest mulig effektivt.

Informasjonspolitikken legger følgende prinsipper til grunn for blant annet å utvikle informasjonsvirksomheten til et effektivt styringsinstrument for forvaltningen:

- *Kommunikasjonsprinsippet* innebærer at informasjonsvirksomheten i størst mulig grad skal ta hensyn til avsenderens og mottagerens behov, utformes på mottagerens premisser og at informasjon skal være toveis. Dette forutsetter hensiktsmessige kommunikasjonskanaler mellom departement og ytre landbruksforvaltning, og at ytre landbruksforvaltning i større grad enn i dag rapporterer tilbake til departementet om blant annet virkningen av landbrukspolitiske tiltak. Som hovedprinsipp vil informasjon gå fra LD til landbruksavdelingen og videre til kommunene, og i motsatt retning. Men en del informasjon, bl.a formidlet i blader eller elektronisk, vil gå direkte mellom forvaltningsnivåene.

· *Prinsippet om aktiv informasjon*. For at departementet skal kunne bruke informasjon som et styringsinstrument og virkemiddel i oppgaveløsningen, må det aktivt kartlegge og dekke kunnskaps- og informasjonsbehov til aktuelle målgrupper, informere aktivt, og om mulig evaluere tiltak. Det må stilles samme krav til informasjon som til andre virkemidler i forvaltningen. Kommunikasjonskulturen må videreutvikles.

· *Helhetsprinsippet* innebærer at informasjon fra departementet og fra ytre landbruksforvaltning i størst mulig grad samordnes, slik at den fremstår som helhetlig for mottageren. Det utvikles et mulig samspill om aktuelle oppgaver mellom LD og andre departement, og mellom LD og ytre landbruksforvaltning, med klar ansvarsfordeling mellom ulike aktører. For landbruksavdelingene innebærer dette en harmonisering med både departementets og fylkesmannens øvrige informasjonsvirksomhet.

· *Linjeprinsippet* og prinsippet om lederansvar innebærer at LD og ytre forvaltning er ansvarlig for informasjon innen sine områder. Departementet har ansvar for å samordne informasjonen på tvers av fagsektorer og forvaltningsnivåer. Det legges til grunn at informasjon er en integrert del av arbeidet i linjen og utføres som en naturlig del av oppgaveløsningen, med samme prioritet og krav til kvalitet og resultatoppnåelse som øvrige deler av arbeidet. Det er først og fremst et lederansvar å finne fram til hvordan informasjon skal brukes for å nå mål og resultater, og for at informasjon blir brukt på en profesjonell og etisk forsvarlig måte.

Forvaltningens informasjonsarbeid må presenteres slik at den ikke bringer embetsverket inn i den politiske debatten. Det betyr at det må informeres på en nøytral og saklig måte. På den ene siden bør man unngå det som kan oppfattes som politisk agitasjon, mens man på den andre siden må unngå å informere på en slik måte at det kan oppfattes som kritikk i.f.t. den fastsatte politikk. Å vise profesjonalitet og lojalitet overfor Storting og den enhver tid sittende Regjering blir avgjørende for å kunne sikre seg tillit og legitimitet i samfunnet som helhet.

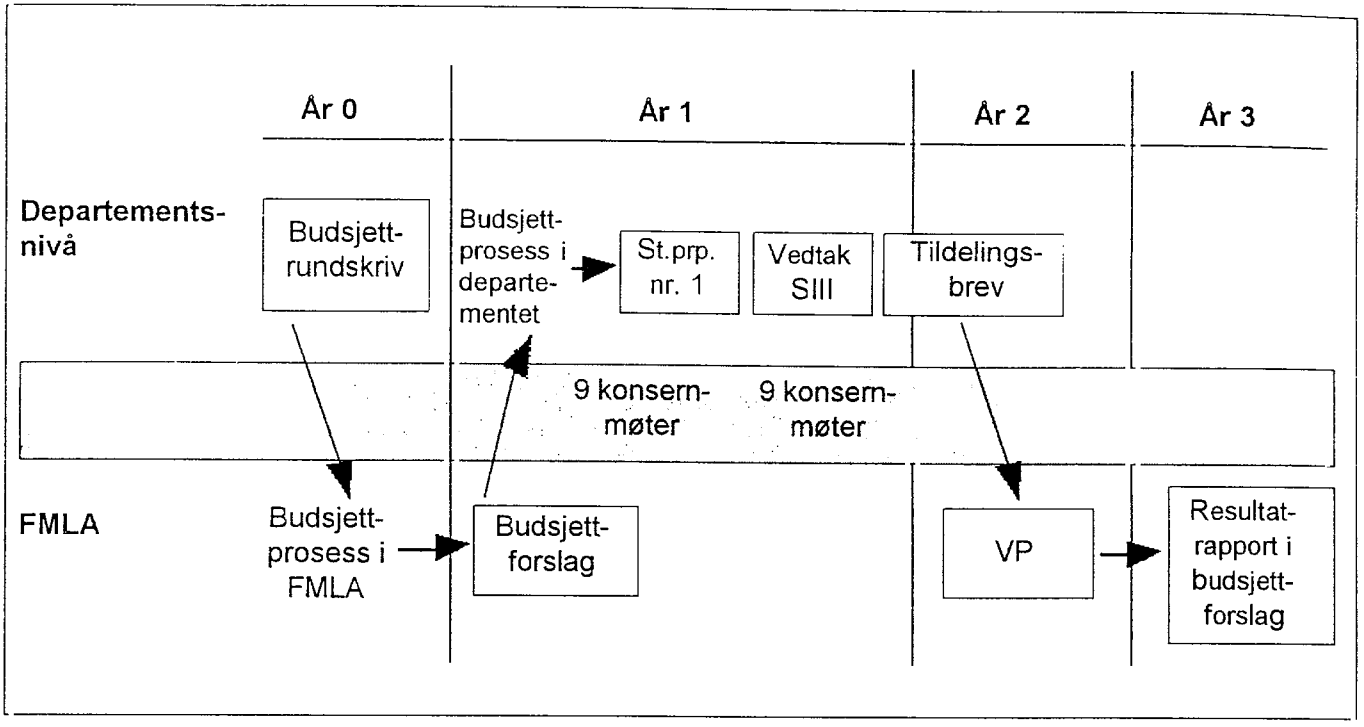
5.10 Styringskalender

Bruken av de viktigste styringsvirkemidlene gjennom året er oppsummert i følgende styringskalender:

Frist	*Styringsverktøy*
Januar	Virksomhetsplan
Februar-Mars	Budsjettforslag fra FMLA
Januar-Mai	Konsernmøter og ledersamtaler
September-November	Konsernmøter og ledersamtaler, resterende
Oktober	St.prp.nr.1 for Landbruksdepartementet
November	Budsjettrundskriv
Desember	Tildelingsbrev

I tillegg kommer en del møteaktivitet, jfr. oversikt under kap. 5.6.3.

Figuren på neste side viser sammenkoplingen mellom de ulike styringsvirkemidlene:


År 0
År 1
År 2
År 3
Departements-nivå
Budsjett-rundskriv
Budsjett-prosess i departe-mentet
St.prp. nr. 1
Vedtak SIII
Tildelings-brev
9 konsern-møter
9 konsern-møter
FMLA
Budsjett-prosess i FMLA
Budsjett-forslag
VP
Resultat-rapport i budsjett-forslag

6. Sluttord

Retningslinjene for styring av landbruksforvaltningen, som er trukket opp i dette dokumentet, beskriver styringssystemet slik det er ment å virke i tiden fremover.

Fylkesmannsembetenes høringsuttalelser i.f.t. SOSOL-rapporten viste med tydelighet at Landbruksdepartementet bør bli mere samordnet innad i styringen av landbruksforvaltningen. For å få til en forbedret samordning mellom avdelingene i LD, vil departementet i tiden som kommer sette søkelys på en del områder, der det er mulig å komme frem til bedre løsninger. Departementet vil som en del av dette se på muligheten for å samordne de tildelingsbrev og rapporteringssystemer som LD har i.f.t. fylkesmannsembetet. En vil også videreutvikle resultatstyringskonseptet, herunder forbedre departementets årlige evaluering av landbruksavdelingene.

Videre vil departementet være med og legge til rette for en teknisk utvikling som letter tilgjengeligheten av kunnskap og informasjon i forvaltningen, og på den måten bidrar til en forbedret styring av virksomheten.

Landbruket i Norge vil de nærmeste årene være preget av store forandringer. Dette vil stille store krav til nytenkning og endringer i organisering og arbeidsform innenfor landbruksforvaltningen. Samtidig vil styringsdialogen og kommunikasjonen mellom Landbruksdepartementet og den ytre landbruksforvaltning være under kontinuerlig tilpasning og forbedring. Dette betyr at det i blant vil være hensiktsmessig å endre bruken av eller ta i bruk andre styringsvirkemidler. Styringsvirkemidlene må til enhver tid innrettes slik at virksomhetene stimuleres til å være omstillingsdyktige og mål- og resultatrettede. Det er således viktig at styringssystemet til enhver tid er i utvikling.

Når det gjelder landbruksforvaltningen på fylkesnivå så vil denne i overskuelig fremtid være en del av en større helhet, fylkesmannsembetet. Denne organiseringen innebærer at det åpner seg nye muligheter når det gjelder samarbeid, samordning og ressursutnyttelse. Det betyr dessuten at det blir en stor utfordring å få til god koordinering mellom de departementer som har et styringsansvar i.f.t. fylkesmannsembetet. Disse departementene deltar i et fortløpende samarbeid om dette tema. Det vises også her til Administrasjonsdepartementets dokument "Departementene og fylkesmannsembetene - styring og samhandling" som danner et utgangspunkt for det videre koordineringsarbeid.

VEDLEGG 1

Arbeidsgruppens mandat

Arbeidsgruppen skal utarbeide et dokument som gir en helhetlig oversikt over styringsvirkemidler og bruken av disse overfor fylkesmannens landbruksavdeling. Hovedelementer av styringsrelasjonene mot kommunene og kommunene som kundegruppe må omtales.

Bakgrunnen for arbeidet er omorganiseringen av landbruksetatene. Den regionale landbruksforvaltning ble fra 1.7.93 en landbruksavdeling hos fylkesmannen. Den lokale landbruksforvaltning ble fra 1.1.94 en del av den kommunale forvaltning. Reformen medfører et behov for klarere retningslinjer for styring av og bruken av styringsvirkemidler overfor landbruksforvaltningen.

Arbeidsgruppen skal ta for seg følgende:

- koordinering i forhold til AD
- opplegg for konsernmøter
- opplegg for ledersamtaler
- budsjettrundskrivet som styringsdokument, herunder vurdering av de rapporteringsområder og indikatorer som eksisterer i dag
- utvikle kriterier for tildeling av midler over kap.1102
- fullmaktsdelegasjon
- prinsipper for møteaktivitet
- tildelingsbrev
- St.prp nr.1.
- virksomhetsplanen sin plass i styringssystemet
- prinsipper for kontakt mellom landbruksavdelingen og departementet
- bruk av evalueringer (områder, tiltak o.s.v.)
- styringen av den kommunale landbruksforvaltning
- politiske organers plass i styringssystemet

Arbeidsgruppen kan ta opp i sitt arbeid andre momenter som relaterer seg til styring av landbruksforvaltningen. Arbeidsgruppen har frist for levering av dokumentet den 20.12.94.

Arbeidsgruppen har følgende medlemmer:

Anne Kathrine Fossum, Landbruksdepartementet (leder)
Tor M. Bratberg, FMLA Hedmark
Reidar Olsen, FMLA Vestfold
Hans Olav Moen, FMLA Østfold
Malena Bakkevold, Landbruksdepartementet
Gudbrand Lien, Landbruksdepartementet og
Saxe Frøshaug, Landbruksdepartementet (sekretærer)

VEDLEGG 2

DELRAPPORT I:

RESULTATSTYRING / RESULTATKONTROLL HOS FYLKESMANNENS LANDBRUKSAVDELING

1. Bakgrunn

Det har i de senere år blitt gjennomført betydelige endringer i statens budsjettsystem. Hovedretningen har vært å legge fullmakter lengst mulig ut i beslutningssystemet, for gjennom dette å legge til rette for en bedre mål- og resultatoppnåelse.

Disse endringene har medført økt fokus på målsettinger og oppnådde resultater. Regjeringen har pålagt departementene skjerpet plikt til å følge opp de kravene som allerede er nedfelt i Bevilgningsreglementet §§ 2 og 13 om formulering av resultatkrav og rapportering (jfr. R-4/92, Gul bok for 1993 og Gul bok for 1995).

I 1992 nedsatte Landbruksdepartementet en arbeidsgruppe som skulle se på mål- og resultatstyring i etatene. Arbeidsgruppen utarbeidet ett nytt sett virksomhetsområder. Mens den gamle inndeling var funksjonsorientert og skilte mellom rådgivning, planlegging og forvaltning, var den nye inndelingen i virksomhetsområder mer aktivitetsorientert og formålsrettet. Virksomhetsområdene ble nå inndelt i bygdeutvikling, ressursforvaltning/miljø, velferds- og inntektspolitiske tiltak og støttefunksjoner. Videre ble det utarbeidet resultatindikatorer knyttet opp mot det enkelte virksomhetsområdet. Disse er beskrevet i Landbruksdepartementets rundskriv M-85/92 av 27.11.92. Høsten 1993 utarbeidet arbeidsgruppen resultatmål og nye resultatindikatorer for landbruksforvaltningen, jfr. departementets St.prp.nr. 1 for 1994, gjeldene fra budsjettåret 1994.

I budsjettrundskrivet for 1995 (M 70/93 datert 26.11.93) ba Landbruksdepartementet Fylkesmannens landbruksavdelinger (FMLA'ene) om å gi en vurdering av gjeldene resultatmål og resultatindikatorer i budsjettforslaget for 1995. FMLA'enes tilbakemeldinger fortalte at de nye virksomhetsområdene var relevante i forhold til FMLA's virksomhet, mens flere av resultatmålene og -indikatorene i mindre grad ble oppfattet som relevante.

Landbruksdepartementet nedsatte i 1994 en arbeidsgruppe, ledet av underdirektør Anne Kathrine Fossum. Gruppens mandat var å utarbeide et dokument som gir en helhetlig oversikt over styringen av og bruken av styringsvirkemidler ovenfor landbruksforvaltningen i fylker og kommuner. Som en del av dette arbeidet ble det utarbeidet en delrapport "Resultatstyring/ kontroll hos fylkesmannens landbruksavdeling". I denne rapporten ble det drøftet hvordan resultatstyringen i.f.t. landbruksavdelingene kan bedres. Rapporten har vært på høring til fylkesmannen i samtlige fylker, Statskonsult, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Administrasjonsdepartementet, Miljøverndepartementet og samtlige avdelinger i Landbruksdepartementet.

I foreliggende dokumentet har Landbruksdepartementet, etter en gjennomgang av innkomne høringsuttalelser, bearbeidet arbeidsgruppens delrapport "Resultatstyring/ -kontroll hos fylkesmannens landbruksavdeling".

2. Definisjoner

Resultatmål:	Resultatmålene skal være konkrete, etterprøvbare mål som skal nås innen en gitt tidsfrist, f.eks et budsjettår. Resultatmålene må være sentrale for måloppnåelsen innenfor det enkelte virksomhetsområdet. Resultatmålene må så langt som mulig si noe om effekten av aktiviteten/ virksomheten.
Resultatkrav:	For hvert resultatmål vil det være planlagt/forventet resultat som skal nås innen et bestemt tidspunkt, som regel budsjettårets slutt.
Resultat:	Faktisk oppnådd resultat i en gitt periode relatert til resultatmålet.

3. Nærmere om resultatstyring/resultatkontroll

3.1. Hvorfor resultatstyre?

Landbruksforvaltningen skal bidra til å realisere landbrukspolitiske mål ved hjelp av en omstillingsdyktig og effektiv organisasjon.

Resultatstyring er et sentralt virkemiddel for å sikre effektiv ressursbruk og høy måloppfyllelse i forvaltningen. Dette innebærer at departementet ovenfor sine underliggende virksomheter fastsetter overordnede mål samtidig som de ulike virksomhetene har stor frihet til å bestemme hvordan målene skal nås.

Resultatstyring er ikke en prosess hvor man i hovedsak er opptatt av å formulere nye mål, men en prosess hvor de politiske målene innarbeides i virksomhetens egne mål. Resultatstyring øker kravet til å dokumentere oppnådde resultater, dvs. resultatkontroll.

Oppnådde resultater skal bl.a brukes ovenfor Stortinget for å dokumentere effekten av midlene som har blitt stilt til disposisjon, og som et av flere elementer i dialogen mellom Landbruksdepartementet og FMLA fremover. Departementet vil også vurdere FMLA's oppnådde resultater ved fordeling av ressurser fylkene i mellom. Videre bør resultatene være et nyttig hjelpemiddel for intern styring av den enkelte virksomhet. Kunnskap om oppnådde resultater er viktig informasjon virksomheten trenger for å justere kursen i forhold til fastsatte mål, og når nye mål skal fastsettes.

3.2. Hvordan hente inn resultatinformasjon?

Det finnes i hovedsak tre metoder for å hente inn informasjon og vurdere hvilke resultater FMLA har oppnådd. Disse tre metodene er:

Statistikk: I LDs fagsystemer, LD's rapporteringssystemer i.f.t. FMLA'ene, Statistisk Sentralbyrå, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Norsk institutt for jord- og skogkartlegging, NFR m.fl. finnes det mye statistikk som sier noe om den fylkesvise utviklingen innenfor området landbruk. Denne statistikken gjenspeiler til en viss grad resultater og effekter av landbruksforvaltningens arbeid.

Resultatmåling: Denne metoden innebærer at Landbruksdepartementet trekker opp de overordnede målene. FMLA utvikler hensiktsmessige resultatmål med tilhørende resultatkrav innen hvert virksomhetsområde, jfr. St.prp.nr.1 (1994-95). Resultatmålene skal være konkrete og etterprøvbare Resultatmålene innarbeides i den enkelte virksomhet sin virksomhetsplan, og det rapporteres årlig på oppnådde resultater.

Evaluering: Dette er dybdeanalyser og kritiske verbale vurderinger for å få en uttømmende etterhåndsvurdering av et prosjekt / en virksomhet. Evalueringen som gjerne benyttes i tilknytning til strategiske beslutningssituasjoner, kan gjennomføres med noen års mellomrom. Evalueringer vil være en tjenlig rapporteringsform for en del av de virkemidlene som avdelingene forvalter, og prosjekter som er gjennomført.

I et helhetlig resultatstyringssystem er det er viktig å se disse metodene i sammenheng.

3.3 Ulike nivåer for resultatstyring/-kontroll

Vi er på leting etter resultatinformasjon som er mest mulig relevant for styring, dialog og en generell vurdering av ytelse. For landbruksforvaltningen er det i all hovedsak fire resultatrapporteringsnivåer:

- Intern rapportering
- Rapportering fra den kommunale landbruksforvaltning
- Rapportering fra FMLA til Landbruksdepartementet
- Rapportering til Stortinget

Det er en stor utfordring å utforme et gjennomgående system med resultatstyring/ -kontroll, der resultater kan aggregeres, slik at både Landbruksdepartementet og Stortinget får den informasjon de ønsker. Den rapportering som presenteres oppover i systemet bør i størst mulig grad fokusere på helheten og i minst mulig grad på detaljer. I prinsippet bør ikke rapporteringssystemet inneholde større datamengder enn det som er nodvendig styringsinformasjon på de aktuelle styringsnivåer.

3.3.1 Inten rapportering

Dette er den rapportering av resultater som finner sted innad i den enkelte virksomhet. Denne rapporteringen skjer (som hovedregel) i henhold til virksomhetsplanen. Formålet med denne rapporteringen er å gi lederne i FMLA den informasjon som trenges for å styre FMLA i det daglige. Rapporteringen vil i hovedsak være konsentrert om mer kortsiktige arbeidsmål, f.eks tiltak og aktiviteter.

3.3.2 Rapportering fra den kommunale landbruksforvaltning

Mye av den praktiske gjennomføring av landbrukspolitikken er det kommunene som har ansvaret for. Omorganiseringen av landbruksetatene har medført at FMLA ikke kan kreve resultatrapporter fra kommunene på samme måte som en tidligere kunne fra de statlige landbrukskontorene. Mye av rapporteringen vil derfor skje i forbindelse med virkemiddelforvaltningen (AJOUR, tilskuddsregistrering m.m).

3.3.3 Rapportering fra landbruksavdelingen til Landbruksdepartementet

Denne rapporteringen skal være med å danne grunnlag for dialogen mellom Landbruksdepartementet og FMLA. Den viktigste rapporteringsformen fra FMLA'ene til Landbruksdepartementet vil være årsrapporten. I årsrapporten blir det både gitt en generell omtale av landbruksavdelingens virksomhet og en mer inngående omtale av de enkelte virksomhetsområdene. Årsrapporten vil se på resultater og ressursforbruk, formålseffektivitet og kostnadseffektivitet. Utover dette har også FMLA'ene flere andre rapporteringsopplegg utformet av departementet, f.eks. på BU-området, miljoområdet, skogområdet, kulturlandskapsområdet m.m.

Rapporteringsoppleggene vil være et viktig grunnlag for styringsdialogen mellom FMLA'ene og departementet, og gi grunnlag for diskusjoner om resultatoppnåelse, hva eventuelle avvik skyldes og synliggjøre nødvendige korrektive tiltak og omprioriteringer. I størst mulig grad bør rapporteringen være konsentrert om effektene av virksomheten, mer enn hvilke aktiviteter som er blitt utført i perioden.

3.3.4 Rapportering til Stortinget

Landbruksdepartementet skal rapportere slik at Stortinget får dekket sitt behov for informasjon innen landbrukssektoren. Stortinget har behov for informasjon om samfunnseffektene av den politikk som er vedtatt. Å rapportere samfunnseffekt er krevende, men tilstrebes av Landbruksdepartementet. God og aggregert resultatinformasjon til Stortinget avhenger i stor grad av at resultatrapporteringen fra departementets etater og institusjoner er tilfredsstillende.

3.4. Hva bør FMLA'ene måles på?

Det er betydelige faglige og metodiske problem knyttet til å måle samfunnseffekt, og FMLA'enes virksomhet vil bare være en av flere faktorer som påvirker utviklingen i næringen. Derfor må resultatrapporteringen være en kombinasjon av evaluerende og verbale vurderinger, objektive statistiske data og andre relevante etterprøvbare mål.

FMLA må rapportere både på den landbruksfaglige samfunnsretta virksomheten og de administrative oppgavene som ligger til landbruksavdelingen, og det er viktig at det rapporteres både på formåls- og kostnadseffektivitet.

Når det gjelder den landbruksfaglige samfunnsretta virksomheten, finnes det pr. idag flere

resultatrapporteringsopplegg med varierende detaljeringsgrad og ulike formål som ivaretar dette hensynet. Når det gjelder rapportering på den administrative siden, så blir den i all hovedsak ivaretatt gjennom årsrapporten. Man må ikke glemme at gode administrative funksjoner er en viktig forutsetning for å nå de målene som er satt for FMLA.

På landbruksområdet er det store regionale forskjeller, større enn på de øvrige områdene som fylkesmannen har et overordnet ansvar for. Det betyr at det må knyttes forskjellige resultatmål og -krav til de forskjellige fylkene.

Det legges fra landbruksavdelingenes side ned mye arbeid i å registrere og rapportere i.f.t. de mange og lite ensartede rapporteringsrutiner som er etablert. Uensartete rapporteringsopplegg gjør det videre problematisk for departementet å danne seg et helhetlig bilde av virksomheten i det enkelte fylke. Med bakgrunn i dette vil departementet fremover i samarbeid med landbruksavdelingene bestrebe seg på å samordne de ulike rapporteringsoppleggene og komme frem til et enklere og mer helhetlig rapporteringssystem.

3.5. FMLAs ansvar for oppfølging av resultatrapporteringen

De resultatmål som skal benyttes i styringsdialogen mellom Landbruksdepartementet og FMLA bør innarbeides i FMLA's virksomhetsplan. Virksomhetsplanen vil da vise sammenhengen mellom virksomhetens målsetninger og de tiltak som settes i verk for å nå disse.

FMLA må opprette registreringsrutiner i.f.t. de resultatmål som skal benyttes i styringsdialogen mellom Landbruksdepartementet og FMLA.

4. Fremtidig opplegg for resultatstyring/-kontroll

FMLA's overordnede målsetting er å medvirke til gjennomføring av en helhetlig landbrukspolitikk, tilpasset fylkets egenart. Målene for landbrukspolitikken er bl.a. trukket opp i St.prp.nr. 8 (1992-93), St.prp.nr. 48 (1993-94) og St.prp.nr. 1 (1994-95). Landbrukspolitikken slik den er utformet i dag er på mange måter et rammeverk, hvor det er lokal frihet til å velge strategier og opplegg for hvordan målene skal nås. Dette er i tråd med prinsippene for resultatstyring.

Når det gjelder det etablerte systemet for resultatstyring, så oppleves virksomhetsområdene som er utviklet som relevante og fornuftige, iflg. tilbakemeldinger fra FMLA'ene. Departementet tar derfor sikte på å beholde de etablerte virksomhetsområdene, og landbruksavdelingene skal således fortsette med å rapportere ressursbruk og resultater på disse områdene, jfr. vedlegg 1.

De felles resultatmål og resultatindikatorer som frem til nå er utviklet, oppleves imidlertid i liten grad som relevante for å beskrive FMLA'enes virksomhet. Dette har sin bakgrunn i at det er store regionale forskjeller. Det vil i noen grad være forskjell både i hvordan den enkelte FMLA legger opp arbeidet i forhold til samme mål, og faktisk også hvilke utfordringer og dermed også hvilke mål som har relevans i det enkelte fylke. På bakgrunn av de store regionale forskjellene er det svært vanskelig å lage et fullt ut felles system for resultatrapportering.

For å kunne sette sammen meningsfylte nasjonale oversikter og for på den måten å gi et uttrykk for den samlede aktiviteten og de samlede effektene av landbruksforvaltningens arbeid vil det likevel være nødvendig å ha felles rapportering på en del områder. På områder hvor det er vanskelig å finne et målbart uttrykk for effektiviteten, vil det i mange tilfeller være riktig å ta utgangspunkt i gjennomførte tiltak, og forutsette en sammenheng mellom igangsatte tiltak og målt effekt.

Det er viktig å finne et best mulig uttrykk for resultatene i den enkelte landbruksavdeling. Informasjon som er hentet fra felles rapporteringssystemer og tilgjengelig offentlig statistikk vil kunne si en del om resultatene av det arbeid som er lagt ned i det enkelte FMLA. Dette må imidlertid kombineres med evalueringer, verbale beskrivelser i årsrapporten og konkrete resultatmål/ -krav i.f.t. det enkelte fylke.

I den grad resultater vil bli beskrevet verbalt i årsrapporten bør det finnes tallmateriale som kan dokumentere og underbygge beskrivelsen.

Når det gjelder utviklingen av egnede resultatmål for den enkelte landbruksavdeling, legges det opp til at hver enkelt landbruksavdeling i sine budsjettforslag utvikler hensiktsmessige resultatmål som er sentrale i.f.t. de ulike virksomhetsområdene, jfr. eksempel i vedlegg 2. Resultatmålene skal oppfylle de krav som er satt til et resultatmål i kap.2. Avdelingen må legge vekt på å finne frem til resultatmål som sier mest mulig om effekten av de ulike aktiviteter/tiltak. Avdelingene må selv utarbeide opplegg for resultatdokumentasjon i forhold til sine spesifikke resultatmål.

I styringsdialogen mellom departementet og avdelingen, og da spesielt i konsernmøtene, vil resultatmål og resultatoppnåelse være et sentralt tema. Gjennom denne styringsdialogen vil man kunne komme frem til justerte resultatkrav og nye oppfølgingspunkter for FMLA'ene.

I tiden fremover vil de forskjellige elementene i resultatmålingen, dvs. statistikk, rapportering og evaluering, bli utviklet videre som et samlet metodisk verktøy. Dette vil skje over tid etterhvert som det vinnes ny innsikt. Samtidig som dette skjer vil departementet fokusere stadig sterkere på og foreta en gradvis opptrapping av resultatorientert budsjettildeling.

UNDER-VEDLEGG 1

Etablerte virksomhets-områder

Virksomhetsområde:
A. LANDBRUKSBASERT NÆRINGSUTVIKLING
1. Jordbruk
2. Skogbruk
3. Andre bygdenæringer
B. MILJØ- OG AREALFORVALTNING
4. Arealforvaltning
5. Naturforvaltning
6. Kulturlandskap
7. Forurensning
C. INNTEKTS- OG VELFERDSPOLITISKE. TILTAK
8. Avløserordningen
9. Produksjonstillegg
D. LANDBRUKSADMINISTRASJON
10. Internadministrasjon
11. Kontrolloppgaver
12. Statistikk
13. Beredskap
14. Støttefunksjoner ovenfor kommunene

UNDER-VEDLEGG 2

Eksempel på resultatmål i tilknytning til et virksom-hetsområde:

A3 - Andre bygdenæringer.

Resultatmål 1: Øke antall søknader om BU-midler
Resultatkrav 1: I 1995 skal antall søknader om BU-midler øke med 10%.

Resultatmål 2: Øke kvinner som mottar BU-midler
Resultatkrav 2: I 1995 skal andelen kvinner som mottar BU-midler være min. 40%

Resultatmål 3: Bidra til flere alternative arbeidsplasser i tilknytning til landbruket
Resultatkrav 3: I 1995 bidra til at det etableres 50 nye arbeidsplasser i fylket, som eksisterer minst 3 år

Resultatmål 4: Øke utnyttelsen av landbrukets og bygdenes totale ressurser
Resultatkrav 4: Øke andelen av fylkets bruttoinntekt fra landbruket, utenom tradisjonelle produksjoner[1], fra 5% til 10% i 1995.

[1] Tradisjonelle produksjoner kan f.eks være kjøtt-, melk-, egg-, korn,- og potetproduksjon og skogbruk. "Ikke tradisjonelle produksjoner" kan f.eks være grønnsak-, bær- og veksthusproduksjon og utmarksnæringer (jakt og fiske m.m.)

VEDLEGG 3

DELRAPPORT II:

MODELL FOR FORDELING AV BUDSJETTMIDLER TIL FYLKESMANNENS LANDBRUKSAVDELINGER

1. Innledning

Siden 1990 har det i større eller mindre grad blitt benyttet en modell ved fordeling av budsjettet, bestående av historisk og objektiv fordeling. De organisatoriske endringer og endringer i arbeidsform og -oppgaver de senere årene, tilsier at det var behov for å vurdere modellen på nytt med sikte på justeringer og tilpasninger av fordelingskriteriene.

Landbruksdepartementet nedsatte i 1994 en arbeidsgruppe, ledet av underdirektør Anne Kathrine Fossum. Gruppens mandat var å utarbeide et dokument som gir en helhetlig oversikt over styringen av og bruken av styringsvirkemidler ovenfor landbruksforvaltningen i fylker og kommuner. Som en del av denne utredningen ble det utarbeidet en tildelingsmodell for fordeling av budsjettmidler på kap.1102, postene 01 og 11, mellom de enkelte landbruksavdelingene (FMLA'ene). Modellen ble sendt ut på høring til alle FMLA'ene i november 1994. På bakgrunn av høringsuttalelsene har Landbruksdepartementet foretatt en del korrigeringer i forhold ti. arbeidsgruppens opprinnelige modell. Den reviderte budsjettfordelingsmodellen er lagt til grunn ved Landbruksdepartementets fordeling av budsjettmidler til FMLA'ene for 1995, jfr. utsendte tildelingsbrev.

Fordeling av midler til den kommunale landbruksforvaltning over kap.1102, post 60 er ikke berørt i dette dokumentet. Tilskuddet til kommunene vil trolig være øremerket de neste 2-3 årene, og vil etter den tid gå inn i rammetilskuddet til kommunene. Hvordan det øremerkede tilskuddet til kommunene over post 60 skal legges inn i inntektssystemet og hvilken fordelingseffekt det vil få for de enkelte kommuner er fortsatt uavklart. Landbruksdepartementet mener imidlertid at inntektssystemet i størst mulig grad bør ta høyde for at landbruksforvaltningen på kommunenivå nå er blitt en del av den kommunale forvaltning. Det kan på den bakgrunn bli nødvendig å foreta endringer i beregningsmåten for rammetilskuddet, f.eks. at man legger inn et nytt kriterium eller ved at man endrer vektingen mellom kriteriene. Landbruksdepartementet vil sammen med Kommunal- og arbeidsdepartementet forsøke å finne frem til en akseptabel løsning her.

2. Tidligere fordelingsmodeller

2.1 Budsjettårene 1990 og 1991

Av lønnsmidler til 2148 stillinger ble lønnsmidler til 35 stillinger (2% av post 01) omfordelt mellom fylkene etter følgende indikatorer:

- antall bruk/eiendommer med ulike produksjonsstyper, med følgende kriterier:
  - antall bruk med produksjonstillegg uten husdyr 20%
  - antall bruk med produksjonstillegg med husdyr 40%
  - antall skogeiendommer 10%
  - antall bruk med intensiv planteproduksjon 30%

- antall saker knyttet til jord- konsesjonslovsaker
  - konsesjonssaker LD
  - bo- og drivepliktsaker LD
  - konsesjonssaker fylke
  - bo og drivepliktsaker fylke
  - jordlovsaker landbruksnemd vern
  - jordlovsaker landbruksnemd deling
  - jordlov § 54 vern
  - jordlov § 55 deling

I 1991 ble det også foretatt en relativ forsiktig omfordeling for lønnsmidlene for fylkene. Det ble benyttet samme kriterier som i 1990.

2.2 Budsjettårene 1992 og 1993

For disse årene ble 90% av post 01 fordelt etter historisk grunnlag og 10% etter objektive kriterier.

Objektive kriteriene (med vekt) som ble brukt var:
- antall veide bruksenheter 85% (samme kriteriene som i 1990)
- antall jord- og konsesjonssaker 10% (samme kriterium som i 1990)
- samfunnsplanlegging 5%

Indikatoren samfunnsplanlegging er basert på følgende delindikatorer:
- antall kommuner 25%
- folketall 10%

- folketallvekst 5%
- jordbruksareal i drift 32%
- produktiv skog 23%
- utmarksareal 5%

Denne indikator fanger ikke opp spesielle oppgaver i de enkelte fylker (som for. eks OL på Lillehammer, Gardemoutbyggingen m.m.)

Midler til husleie ble fordelt etter normering, på bakgrunn av

- antall hjemler
- antall m2 pr. hjemel
- antall kr. pr. m2.

Øvrige midler til varer og tjenester (post 11) ble fordelt på bakgrunn med 95% vektlegging av historisk grunnlag og 5% på grunnlag av objektive kriterier.

De objektive kriteriene som ble benyttet var:

- antall hjemler 50%
- antall kontorer (Fylke og kommuner) 20%
- basisfordeling 30%

2.3 Budsjettåret 1994

I 1994 ble historisk fordeling lagt til grunn. Årsaken til at det i 1994 ikke ble foretatt noen omfordeling ved hjelp av objektive kriterier var:

- den modellen som var brukt foregående år, var utarbeidet for etaten som helhet. Av den grunn beskrev ikke modellen arbeidsbelastningen ved FMLA'ene på en god måte.
- en omfordeling på gjeldene tidspunkt kunne virke unødig forstyrrende, med tanke på de store endringer som omorganiseringen allerede hadde medført.

3. Dagens fordeling i forhold til gammel objektiv fordelingsmodell

Budsjett-konsekvenser ved bruk av gammel modell

Fylke	Historisk fordeling	Objektivt fordelt	Reell endring
ØSTFOLD	4,87%	3,90%	-19,93 %
AKERSHUS	4,84%	3,38%	-30,16 %
HEDMARK	7,75%	6,60%	-14,77 %
OPPLAND	7,27%	7,49%	3,03 %
BUSKERUD	4,84%	5,02%	3,67 %
VESTFOLD	3,64%	3,47%	-4,66 %
TELEMARK	4,60%	3,98%	-13,52 %
AUST-AGDER	3,73%	2,56%	-31,33 %
VEST-AGDER	4,55%	3,16%	-30,56 %
ROGALAND	5,70%	8,94%	56,73 %
HORDALAND	6,84%	9,00%	31,68 %
SOGN OG FJORDANE	5,99%	9,00%	50,07 %
MØRE OG ROMSDAL	5,99%	7,40%	23,53 %
SØR-TRØNDELAG	6,82%	6,00%	-12,00 %
NORD-TRØNDELAG	5,67%	6,45%	13,73 %
NORDLAND	8,17%	7,45%	-8,76 %
TROMS	5,41%	5,05%	-6,51 %
FINNMARK	3,31%	1,13%	-65,74 %
SUM	100,00%	100,00%	

Kolonnen "historisk fordeling" er fordelingen på post 01 og 11 til FMLA'ene i 1994. Ekstramidler til Gardemoutbyggingen m.m. er ikke medregnet. Kolonnen "objektivt fordeling" er fordelingen mellom fylkene basert på 100% fordeling etter "gammel objektiv fordelingsmodell". Det vil si hvor veide bruksenheter teller 85%, jordlov- og konsesjonssaker 10% og samfunnsplanlegging 5%. Kolonnen "reel endring", viser anslagsvis hvor mange prosent budsjettene for de enkelte fylker endres, dersom en går fra historisk fordeling til objektiv fordeling i neste fordelingsrunde.

Ut fra denne sammenligning kan en slutte at det er store avvik mellom den historiske fordeling, og fordelingen etter gammel objektiv fordelingsmodell. rsaken til dette kan være flere:

- Den gamle objektive fordelingsmodellen gjenspeiler i liten grad den reelle arbeidsbelastning/arbeidsbehov i det enkelte fylke
- Det er en skjev fordeling av driftsmidler mellom fylkene i forhold til deres arbeidsbelastning/arbeidsbehov.

Landbruksdepartementet velger å tro at det er en kombinasjon av begge årsakene. Uansett viser det at det er behov for overgangsordninger, for at FMLA'ene kan tilpasse seg nye rammer.

4. Drøfting av forskjellige fordelingskriterier

4.1 Historisk fordeling

I FMLA'ene er en stor andel av midlene bundet til lønnsutgifter til fast ansatte og til faste driftsutgifter. Dette tilsier at endringer i budsjettrammene må tas over tid for at alle skal ha en reell mulighet til å overholde budsjettet.

En fare ved å ukritisk videreføre den historiske fordeling er at den i utgangspunktet kan være skjevt fordelt, og at endrede arbeidsoppgaver, prioriteringer m.m. tilsier en annen fordeling fylkene i mellom. En for sterk vektlegging av historisk fordeling kan begrense muligheten for en effektiv utnyttelse av ressursene og svekke graden av måloppnåelse i landbrukspolitikken. Dette betyr at historisk fordeling på en eller annen måte må kombineres med andre fordelingskriterier

4.2 Objektiv fordeling

Med objektive kriterier mener vi ett sett av utenforliggende faktorer som objektivt sett er av betydning for hvor mye ressurser som bør tildeles den enkelte FMLA. Kriteriene skal gjenspeile variasjoner i arbeidsbelastningen mellom fylkene.

Krav en bør stille et kriterium er at de:

- må være lite påvirkbart av måten FMLA'ene utfører arbeidet på
- må være relevant i forhold til det som skal beskrives
- må være relativt stabilt over tid
- statistiske data må være lett tilgjengelig.

En vil aldri finne fasitsvar på hvordan en riktig objektiv fordeling skal være. Det må foretas et valg av hvilke kriterier som objektivt beskriver arbeidsbelastninger og arbeidsoppgavene på en best mulig måte, og hvordan disse kriteriene skal vektes i forhold til hverandre. En må alltid stille spørsmål ved om kriteriene er tilfredsstillende for de formål de skal tjene. Dette tilsier at objektive kriterier må gis en grundig gjennomgang før de tas i bruk.

De objektive kriteriene bør i størst mulig grad fange opp fremtidige konsekvenser av endringer i landbrukspolitikken. Det er ellers viktig at kriteriene generelt stimulerer til rasjonell drift og måloppnåelse i FMLA'ene.

4.3 Basiskompetanse

For å være i stand til å utføre det store spekteret av oppgaver som finnes innenfor landbruksforvaltningen, vil ethvert FMLA ha behov for basiskompetanse, både på det enkelte fagområde og innenfor administrasjon, uavhengig av virksomhetens størrelse og aktivitet.

I forbindelse med fordelingen av lønns- og driftsmidler til den enkelte FMLA, vil det således være riktig å avsette et likt beløp til hvert fylke for å dekke opp nødvendig basiskompetanse. Basiskompetanse blir ikke fanget opp av objektive kriterier slik de er beskrevet ovenfor og defineres derfor her som et eget fordelingskriterium.

4.4 Resultatorientert fordeling

FMLA er det fylkesvise apparatet for oppfølging av den nasjonale landbrukspolitikken. Det er derfor avgjørende at alle fylkene har muligheten til å gjøre en god jobb. Av den grunn bør andelen av midler fordelt etter resultater være så liten at den ikke svekker oppgaver fylkene *skal* gjøre i forbindelse med gjennomføring av landbrukspolitikken.

Landbruksdepartementet har de senere år styrket pålegget ovenfor landbrukavdelingene om å rapportere på resultater, også på kap.1102 Landbruksforvaltningen, postene 01 og 11. Mange påstår at resultatstyring er resultatløs om man ikke har belønningssystemer. Spørsmålet er imidlertid om vi på en god nok måte klarer å måle hvem som driver mest formålseffektivt. Vi må nok dessverre erkjenne at en ikke er kommet langt nok i dette arbeidet. På denne bakgrunn ligger det en stor utfordring i å videreutvikle mål- og resultatstyringskonseptet.

Fordeling ut fra skjønn er en form for resultatorientert fordeling. Skjønnet baseres på subjektive vurderinger gjennom inntrykk i konsernmøter, dialog ellers m.m. Et slikt skjønn vil danne grunnlaget for en eventuell resultatorientert fordeling de nærmeste årene.

4.5 Utgiftsmessig fordeling

Utgifter med husleie, oppvarming, renhold m.m. har til nå i stor grad blitt dekket ut fra faktiske kostnader. Ut fra et rammestyringsprinsipp vil det imidlertid være uheldig å fastholde en slik praksis. Også her bør en komme over på objektive kriterier.

Ved spesielle oppgaver i de enkelte fylker er det til tider behov for særtildelinger, eks. Gardermo-utbyggingen. Videre er det behov for å holde tilbake noe midler i departementet, for IT-investeringer m.m. Landbruksdepartementet vil følge en restriktiv linje når det gjelder å holde tilbake midler sentralt.

5. Metodisk tilnærming i modellen

5.1 Midler holdt utenfor modellen

Før man går inn i modellen for å fordele lønns- og driftsmidler mellom fylkene må man avsette midler som skal belastes sentralt, samt midler til forfordeling av enkelte fylker, p.g.a. spesielle tiltak/prosjekter, jfr. avsnitt 4.4 og 4.5.

5.2 Vekting av valgte kriterier

Vi har tatt utgangspunkt i FMLA'enes definerte virksomhetsområder. Virksomhetsområdene er valgt utfra at de i størst mulig grad skal gjenspeile FMLA'enes aktivitet og satsingsområdene i landbrukspolitikken.

FMLA'enes stipulerte ressursforbruk i årsverk innen hvert virksomhetsområde, hentet utfra FMLA'enes budsjettforslag for 1995, danner utgangspunkt for vektlegging av virksomhetsområdene i.f.t. hverandre. Støttefunksjoner, sykefravær og permisjoner er i denne sammenheng fordelt proporsjonalt på de næringsrelaterte virksomhetsområdene.

Innen hvert virksomhetsområde har en søkt å finne kriterier som beskriver relativ arbeidsbelastning og arbeidsomfang fylkene imellom, jfr. avsnitt 6.1. Vektingen av kriteriene innen hvert virksomhetsområde er foretatt ved skjønnsmessig vurdering.

I beregningsmodellen er det lagt inn en kolonne for det vi i avsnitt 4.3 har omtalt som basiskompetanse. Omfanget av basiskompetansen er anslått til 25 %, tilsvarende 10,5 årsverk pr. FMLA.

5.3 Bruk av objektive kriterier i.f.t. historisk fordeling

Det er viktig at FMLA'ene får tid til å tilpasse seg nye rammer. Ved kun å bruke objektive kriterier blir det for enkelte fylker relativt store budsjettendringer fra et år til neste. Dette kan motvirkes ved :

- å sette max/min grenser i % for hvor mye budsjettet kan endres fra år til år i ett fylke.
- å fordele midlene basert på en kombinasjon av historisk og objektiv fordeling. Jo sterkere en vektlegger historisk fordeling, jo flere år går det før en nærmer seg en "objektiv riktig" fordeling mellom fylkene.
- å kombinere de to forannevnte alternativene.

Det er i avsnitt 7.3 skissert hvordan noen fordelingsmodeller med ulik vektlegging av historisk fordeling og objektive kriterier vil slå ut.

6. Valg av objektive fordelingskriterier

6.1 Valgte kriterier

Landbruksdepartementet har kommet frem til følgende objektive kriterier:

- basiskompetanse
- antall kommuner
- reiseavstand
- driftsenheter jordbruk
- årsverk jordbruk
- jordbruksareal
- driftsenheter skogbruk
- skogbruksareal
- bruttoprodukt jordbruk
- skogtilvekst
- jord- og konsesjonslovsaker
- pressområder
- landbrukets distriktsverdi
- bruksstrukturendring

Vektleggingen av de enkelte kriterier går frem av avsnitt 7.1.

6.2 Begrunnelse for valg av kriteriene

Her følger en kort begrunnelse for hver av de valgte fordelingskriteriene:

Basiskompetanse
For å være i stand til å utføre det storte spekteret av oppgaver som finnes innenfor landbruksforvaltningen, vil ethvert FMLA ha behov for en basiskompetanse på det enkelte fagområde og innenfor administrasjon, uavhengig av virksomhetens størrelse og aktivitet. Denne basiskompetansen er helt avgjørende for å ha en funksjonsdyktig FMLA i alle fylker.

Antall kommuner
FMLA'ene har betydelige oppgaver i.f.t. oppfølging av kommunene. Generelt må man kunne si at jo flere kommuner FMLA har å forholde seg til, jo større vil arbeidsbelastningen med oppfølging av kommunesektoren være.

Reise
Samlet reiseavstand fra FMLA ut til alle kommunesenteret i fylket (korteste vei), inkludert antall ferjer, samt reiseavstand for FMLA'ene til Oslo, skal beskrive forskjeller i reiseutgifter og reisetid fylkene i mellom.

Driftsenheter jordbruk / årsverk i jordbruket / jordbruksareal
Skal være med å anskueliggjøre arbeidsomfanget til FMLA både innen tradisjonelt jordbruk, andre bygdenæringer samt miljø- og arealforvaltning.

Driftsenheter skogbruk / skogbruksareal
Har betydning for arbeidet med tradisjonelt skogbruk, ressursforvaltning, eks. flerbrukshensyn, og det å legge til rette for alternative næringer.

Bruttoprodukt jordbruk
Dette kriteriet skal gjenspeile jordbrukets bruttoprodukt i fylkene. Bruttoproduktet er bruttoproduksjonen fratrukket vareinnsatsen. En kan da få et bilde av hvor verdiskapningen i det

tradisjonelle jordbruket er størst.

Skogtilvekst
Kriteriet skal belyse fylkesvise forskjeller når det gjelder verdiskapningen i skogbruket. Her forutsettes det en viss korrelasjon mellom skogbruksproduksjonen i fylket og arbeidsbelastningen mot skogbruket i FMLA.

Jord- og konsesjonslovsaker
Det er vanskelig å finne noen lovmessig sammenheng mellom omfanget av landbruk i et fylke og arbeidet med jord- og konsesjonslovsaker. Det kriteriet man her har valgt å legge seg på er derfor gjennomsnittet av antall jord- og konsesjonslovsakene i fylkene for årene 1990 til 1992. Saker behandlet på kommunenivå er eliminert bort. I tillegg er bruk av jordfondet innarbeidet i kriteriet. Kriteriet søker å beskrive den reelle arbeidsbelastningen man har med jord- og konsesjonslovsaker i FMLA'ene.

Pressområder
I pressområder vil omfanget av arealforvaltningssaker generelt sett være større enn i områder med mindre press. Graden av pressområde vil derfor anskueliggjøre forskjeller fylkene i mellom når det gjelder behovet for landbruksavdelingens medvirkning i arealforvaltningssaker. Hvorvidt et fylke er berørt av pressområdeproblematikk er skjønnsmessig anslått på en skala fra 0 til 5.

Landbrukets distriksverdi
Kriteriet søker å beskrive landbrukets distriktspolitiske verdi og utfordringer ved endrede rammebetingelser i områder med ensidig næringsliv. På denne måten søker en å ta hensyn til landbrukets relative betydning for sysselsettingen i de enkelte regioner og fylker.

Bruksstrukturendring
Utviklingen i antall driftsenheter (over 5 daa) i fylket fra et år til det neste viser tempoet på strukturtilpasning i landbruket. Her forutsettes det at den trenden man har hatt siste år sier noe om utviklingen fremover. Videre er det i dette kriteriet tatt hensyn til endring i antall driftsenheter under 100 dekar i fylket, for å beskrive forventet strukturrasjonalisering og de sysselsettingsmessige utfordringer dette medfører. Fylker som står ovenfor den største strukturtilpasningen vil være fylker der behovet for nærings-/bygdeutvikling er størst.

6.3 Løpende gjennomgang av kriteriene

Landbruksdepartementet har, på bakgrunn av arbeidsgruppens innstilling og høringen av denne, kommet frem til et sett med kriterier som gjenspeiler den arbeidsbelastningen de forskjellige FMLA'ene vil ha i nærmeste fremtid i lys av gjeldende landbrukspolitikk (St.prp.nr.8).

I tillegg vil departementet gjennomføre et beskjedent innslag av resultatorientert budsjettildeling. Etterhvert som mål- og resultatstyringskonseptet videreutvikles vil departementet fokusere stadig sterkere på resultatorientert tildeling og gradvis foreta en opptrapping av den vekt dette gis i budsjettfordelingsmodellen.

Næringspolitikken er i stadig forandring, og arbeidsbelastningen fylkene i mellom vil endre seg i takt med dette. Det er derfor viktig at kriteriene og vektingen av disse er under fortløpende vurdering. Det forutsettes på denne bakgrunn at modellen gis en årlig gjennomgang og tilpasse nye forutsetninger etterhvert som det viser seg nødvendig.

7.1 Vekt på de respektive kriterier innen virksomhetsområdene

	Basis-kompe-tanse	Antall kom-muner	Reise-avstand	Driftsenheter jordbruk	Årsverk, jordbruk	Jordbruks-areal	Driftsenheter, skogbruk	Skogbruk-areal	Brutto-produkt jordbruk	Skog-tilvekst	Jord- og konsesjons-lovsaker	Press-områder	Landbrukets distriktsverdi	Bruks-struktur-endring
A. BYGDEUTVIKLING														
1. Jordbruk	25 %	4 %	4 %	18 %	16 %	13 %			20 %					
2. Skogbruk	25 %	4 %	4 %				32 %	18 %		17 %				
3. Andre bygdenæringer	25 %	4 %	4 %	11 %	8 %		9 %					5 %	24 %	10 %
B. RESSURSFORV./MILJØ														
4. Arealforvaltning	25 %	4 %	4 %	6 %		9 %		2 %			35 %	15 %		
5. Naturforvaltning														
6. Kulturlandskap														
7. Forurensning	25 %	4 %	4 %	24 %	6 %	37 %								
C. VELFERDS- OG INNTEKSPOLITISKE TILTAK														
8. Avløserordningen	25 %	4 %	4 %	35 %	32 %									
9. Produksjonstillegg	25 %	4 %	4 %	35 %	32 %									
D. STØTTEFUNKSJONER														
10. Internadministrasjon														
11. Kontrolloppgaver														
12. Statistikk														
13. Beredskap														
14. Støttefunk. overfor komm.														
SYKEFRAVÆR														
PERMISJONER (LØNNET)														
SUM TOTAL														
Vekt kriterium	**25 %**	**4 %**	**4 %**	**12 %**	**8 %**	**8 %**	**7 %**	**3 %**	**5 %**	**3 %**	**7 %**	**4 %**	**6 %**	**2 %**

7.2 Prosentvis fordeling på fylke for de valgte kriterier

	Basis-kompetanse	Antall kommuner	Reise-avstand	Drifts-enheter jordbruk	Årsverk jordbruk	Jordbruks-areal	Drifts-enheter skogbruk	Skogbruks-areal	Brutto-produkt jordbruk	Skogtilvekst	Jord- og konsesjons-lovsaker	Press-områder	Landbrukets distriktsverdi	Bruks-struktur-endring
Vekt kriterium	25 %	4 %	4 %	12 %	8 %	8 %	7 %	3 %	5 %	3 %	7 %	4 %	6 %	2 %
ØSTFOLD	5,6 %	4,1 %	1,5 %	6,1 %	4,4 %	7,8 %	3,9 %	3,3 %	6,9 %	4,9 %	3,7 %	9,1 %	2,9 %	2,8 %
AKERSHUS	5,6 %	5,7 %	1,2 %	5,6 %	4,2 %	8,3 %	3,9 %	4,6 %	7,3 %	7,9 %	4,0 %	11,4 %	0,5 %	8,1 %
HEDMARK	5,6 %	5,0 %	4,1 %	8,8 %	7,8 %	10,7 %	8,9 %	18,5 %	9,6 %	20,5 %	9,4 %	4,5 %	7,7 %	11,4 %
OPPLAND	5,6 %	5,9 %	4,6 %	9,7 %	9,9 %	9,7 %	8,6 %	9,7 %	8,7 %	11,5 %	7,1 %	4,5 %	9,2 %	12,8 %
BUSKERUD	5,6 %	4,8 %	2,9 %	5,7 %	4,1 %	5,2 %	6,4 %	7,8 %	4,8 %	9,9 %	5,5 %	6,8 %	3,1 %	3,5 %
VESTFOLD	5,6 %	3,4 %	0,7 %	4,2 %	3,1 %	4,4 %	2,5 %	1,7 %	6,2 %	2,7 %	4,1 %	9,1 %	2,2 %	5,7 %
TELEMARK	5,6 %	4,1 %	2,4 %	3,1 %	2,1 %	2,5 %	5,6 %	7,1 %	2,7 %	8,3 %	3,9 %	6,8 %	2,9 %	3,1 %
AUST-AGDER	5,6 %	3,4 %	2,1 %	1,3 %	1,4 %	1,2 %	3,9 %	4,8 %	1,9 %	4,5 %	4,4 %	9,1 %	2,8 %	1,1 %
VEST-AGDER	5,6 %	3,4 %	2,0 %	2,0 %	2,3 %	1,9 %	5,4 %	3,5 %	2,3 %	3,5 %	4,3 %	6,8 %	2,4 %	2,8 %
ROGALAND	5,6 %	5,9 %	3,4 %	9,1 %	13,4 %	8,9 %	2,9 %	1,7 %	13,7 %	1,9 %	5,4 %	6,8 %	5,7 %	6,0 %
HORDALAND	5,6 %	7,8 %	6,2 %	6,1 %	6,5 %	4,6 %	7,0 %	3,4 %	5,2 %	3,9 %	9,0 %	6,8 %	3,2 %	6,5 %
SOGN OG FJORDANE	5,6 %	5,9 %	5,9 %	7,0 %	7,2 %	4,6 %	6,0 %	3,6 %	4,8 %	3,2 %	3,7 %	2,3 %	12,0 %	2,7 %
MØRE OG ROMSDAL	5,6 %	8,7 %	7,4 %	7,0 %	7,9 %	5,9 %	6,6 %	3,9 %	6,0 %	2,4 %	6,2 %	4,5 %	9,5 %	6,1 %
SØR-TRØNDELAG	5,6 %	5,7 %	5,0 %	7,4 %	7,6 %	7,2 %	6,7 %	5,9 %	6,1 %	4,4 %	5,5 %	4,5 %	5,4 %	6,9 %
NORD-TRØNDELAG	5,6 %	5,5 %	4,9 %	7,7 %	8,5 %	8,5 %	5,4 %	8,3 %	7,6 %	5,8 %	4,8 %	2,3 %	11,3 %	6,0 %
NORDLAND	5,6 %	10,3 %	23,1 %	5,5 %	6,0 %	5,3 %	8,7 %	6,6 %	3,9 %	2,5 %	10,5 %	2,3 %	7,4 %	6,5 %
TROMS	5,6 %	5,7 %	10,0 %	2,7 %	3,0 %	2,5 %	7,5 %	4,4 %	1,8 %	2,0 %	5,7 %	2,3 %	5,8 %	4,3 %
FINNMARK	5,6 %	4,3 %	12,6 %	1,0 %	0,8 %	0,9 %	0,2 %	1,2 %	0,7 %	0,1 %	2,8 %	0,0 %	6,0 %	3,6 %
Sum landet	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

7.3 Fordelingsmodeller

Vekt	100% historisk justert for ADMA/ KOMSA (1994)	100% objektivt	% budsjett-endring	90% historisk 10% objektivt	% budsjett-endring	80% historisk 20% objektivt	% budsjett-endring	70% historisk 30% objektivt	% budsjett-endring
Historisk				90,0 %		80,0 %		70,0 %	
Objektiv				10,0 %		20,0 %		30,0 %	
ØSTFOLD	4,9 %	5,2 %	4,6 %	5,0 %	0,5 %	5,0 %	0,9 %	5,0 %	1,4 %
AKERSHUS	4,9 %	5,4 %	9,7 %	5,0 %	1,0 %	5,0 %	1,9 %	5,1 %	2,9 %
HEDMARK	7,7 %	8,3 %	8,2 %	7,7 %	0,8 %	7,8 %	1,6 %	7,8 %	2,5 %
OPPLAND	7,4 %	7,9 %	7,2 %	7,4 %	0,7 %	7,5 %	1,4 %	7,5 %	2,1 %
BUSKERUD	5,3 %	5,4 %	1,3 %	5,3 %	0,1 %	5,3 %	0,3 %	5,3 %	0,4 %
VESTFOLD	3,7 %	4,3 %	16,8 %	3,7 %	1,7 %	3,8 %	3,4 %	3,8 %	5,0 %
TELEMARK	4,4 %	4,2 %	-4,9 %	4,4 %	-0,5 %	4,4 %	-1,0 %	4,4 %	-1,5 %
AUST-AGDER	3,7 %	3,5 %	-3,9 %	3,7 %	-0,4 %	3,7 %	-0,8 %	3,6 %	-1,2 %
VEST-AGDER	4,5 %	3,7 %	-17,3 %	4,4 %	-1,7 %	4,4 %	-3,5 %	4,3 %	-5,2 %
ROGALAND	5,7 %	6,9 %	21,6 %	5,8 %	2,2 %	5,9 %	4,3 %	6,1 %	6,5 %
HORDALAND	6,8 %	5,9 %	-13,3 %	6,7 %	-1,3 %	6,6 %	-2,7 %	6,5 %	-4,0 %
SOGN OG FJORDANE	6,0 %	5,7 %	-5,3 %	6,0 %	-0,5 %	5,9 %	-1,1 %	5,9 %	-1,6 %
MØRE OG ROMSDAL	5,8 %	6,4 %	9,0 %	5,9 %	0,9 %	5,9 %	1,8 %	6,0 %	2,7 %
SØR-TRØNDELAG	6,7 %	6,1 %	-8,1 %	6,6 %	-0,8 %	6,6 %	-1,6 %	6,5 %	-2,4 %
NORD-TRØNDELAG	5,7 %	6,6 %	15,0 %	5,8 %	1,5 %	5,9 %	3,0 %	6,0 %	4,5 %
NORDLAND	8,2 %	6,9 %	-15,8 %	8,1 %	-1,6 %	7,9 %	-3,2 %	7,8 %	-4,8 %
TROMS	5,5 %	4,6 %	-17,3 %	5,4 %	-1,7 %	5,3 %	-3,5 %	5,3 %	-5,2 %
FINNMARK	3,0 %	3,0 %	-0,1 %	3,0 %	0,0 %	3,0 %	0,0 %	3,0 %	0,0 %

7.4 Diverse grunnlagsdata

Div. grunnlagsdata	Antall kommuner Kilde: SÅ	Reise	Driftsenheter etter jord.br. areal i drift med minst 50 dekar 1993 Kilde: SÅ 1994	Årsverk i jordbruket Kilde: Søknad om produksjonstillegg 93	Skogeiendommer med produktivt skogareal over 100 dekar 1989 Kilde: SÅ.	Jordbruksareal (1000 dekar), for enheter med minst 5 dekar pr. 31.06.93 Kilde: Statistisk Årbok (SÅ)	Bruttoprodukt jordbruk, mill kr.	Skogbruksareal i km^2 1989 Kilde SÅ	Årlig tilvekst i 1000 m^3 1980-92 Kilde: SÅ
ØSTFOLD	18	1,5 %	3.695	3.401	3.418	794	727	2.292	957
AKERSHUS	25	1,2 %	3.433	3.238	3.443	839	769	3.248	1.544
HEDMARK	22	4,1 %	5.349	6.066	7.828	1.087	1.020	13.040	4.012
OPPLAND	26	4,6 %	5.916	7.642	7.532	983	920	6.801	2.239
BUSKERUD	21	2,9 %	3.467	3.145	5.583	523	508	5.465	1.942
VESTFOLD	15	0,7 %	2.538	2.427	2.221	448	657	1.214	536
TELEMARK	18	2,4 %	1.903	1.590	4.920	255	282	4.996	1.630
AUST-AGDER	15	2,1 %	774	1.080	3.400	118	202	3.362	876
VEST-AGDER	15	2,0 %	1.220	1.780	4.748	192	240	2.470	681
ROGALAND	26	3,4 %	5.536	10.357	2.523	899	1.455	1.205	369
HORDALAND	34	6,2 %	3.742	5.042	6.192	462	549	2.425	753
SOGN OG FJORDANE	26	5,9 %	4.246	5.579	5.249	463	511	2.548	625
MØRE OG ROMSDAL	38	7,4 %	4.286	6.102	5.838	593	633	2.769	476
SØR-TRØNDELAG	25	5,0 %	4.522	5.886	5.853	728	644	4.140	852
NORD-TRØNDELAG	24	4,9 %	4.715	6.551	4.731	861	802	5.828	1.127
NORDLAND	45	23,1 %	3.360	4.619	7.664	537	415	4.611	489
TROMS	25	10,0 %	1.642	2.304	6.559	253	191	3.117	398
FINNMARK	19	12,6 %	597	652	137	96	77	831	20
Sum landet	437	100,0 %	60.941	77.460	87.839	10.131	10.602	70.362	19.526

Jord- og konsesjonslovsaker

Vekt							90 %	5,0 %	5,0 %	
ØSTFOLD	23	1	156	86	20	171	457	333.973	170.597	3,74 %
AKERSHUS	47	2	211	68	40	118	486	319.219	152.383	3,95 %
HEDMARK	32	8	280	188	71	341	919	3.436.219	3.822.197	9,42 %
OPPLAND	44	2	229	130	67	368	840	563.024	1.322.904	7,13 %
BUSKERUD	29	3	183	134	25	277	651	906.972	486.422	5,54 %
VESTFOLD	21	0	149	65	13	151	399	1.017.266	2.169.689	4,07 %
TELEMARK	34	5	135	100	6	184	465	144.304	641.769	3,87 %
AUST-AGDER	23	3	220	56	34	198	534	292.934	594.757	4,45 %
VEST-AGDER	16	1	143	77	20	232	488	910.874	642.176	4,31 %
ROGALAND	36	5	138	97	47	174	499	1.951.149	3.005.932	5,39 %
HORDALAND	49	2	315	104	33	616	1.120	534.420	126.538	8,99 %
SOGN OG FJ.	7	2	116	84	35	192	436	342.373	635.859	3,70 %
MØRE OG ROM	24	3	196	103	53	359	737	793.274	615.135	6,21 %
SØR-TRØNDEL	37	2	153	90	50	289	620	900.625	1.123.719	5,47 %
NORD-TRØNDEL	28	6	174	70	36	253	567	419.327	723.299	4,78 %
NORDLAND	42	6	345	220	75	543	1.232	1.553.759	1.188.466	10,50 %
TROMS	21	5	190	125	49	311	701	313.031	506.803	5,73 %
FINNMARK	6	1	85	45	19	185	341	82.814	190.032	2,75 %
SUM	519	57	3.419	1.842	691	4.963	11.490	14.815.558	18.118.678	100,00 %

Pressområder	Folkemengde i tettbygde strøk 1990 Kilde: SÅ	Folkemengde 1993 Kilde: SÅ	Folketilvekstprosent 1992 Kilde SÅ	Antall tettbygde strøk med minst 7000 innb Kilde SÅ	Pressområder	Vekt%
Vekt	0,17	0,17	0,33	0,33		
ØSTFOLD	6,62 %	6,2 %	1,65 %	9,62 %	5,86 %	9,09 %
AKERSHUS	7,20 %	11,2 %	9,81 %	7,69 %	8,84 %	11,36 %
HEDMARK	4,19 %	4,9 %	-0,71 %	7,69 %	3,81 %	4,55 %
OPPLAND	4,02 %	4,8 %	0,47 %	3,85 %	2,89 %	4,55 %
BUSKERUD	6,20 %	5,9 %	4,14 %	5,77 %	5,29 %	6,82 %
VESTFOLD	6,62 %	5,2 %	8,16 %	7,69 %	7,21 %	9,09 %
TELEMARK	6,03 %	4,2 %	2,84 %	5,77 %	4,55 %	6,82 %
AUST-AGDER	5,11 %	2,6 %	7,80 %	3,85 %	5,12 %	9,09 %
VEST-AGDER	6,37 %	3,9 %	9,69 %	3,85 %	6,17 %	6,82 %
ROGALAND	6,53 %	9,1 %	16,43 %	7,69 %	10,57 %	6,82 %
HORDALAND	5,95 %	10,9 %	7,57 %	5,77 %	7,21 %	6,82 %
SOGN OG FJORDANE	3,77 %	2,8 %	4,26 %	0,00 %	2,50 %	2,27 %
MØRE OG ROMSDAL	4,86 %	6,2 %	3,07 %	3,85 %	4,13 %	4,55 %
SØR-TRØNDELAG	6,03 %	6,6 %	4,26 %	3,85 %	4,78 %	4,55 %
NORD-TRØNDELAG	4,27 %	3,3 %	-0,47 %	7,69 %	3,65 %	2,27 %
NORDLAND	5,19 %	6,3 %	2,25 %	9,62 %	5,82 %	2,27 %
TROMS	5,03 %	3,9 %	6,26 %	3,85 %	4,82 %	2,27 %
FINNMARK	6,03 %	2,0 %	12,53 %	1,92 %	6,11 %	0,00 %
SUM LANDET	100,00 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	99,33 %	100,00 %

Reiseavtand m.m.

	Vekt	75,0 %		10,0 %		15,0 %	
Kilde: Statens Vegvesen VDB-avstand, vegnett 93-07-08	Korteste vei fra landbruksavdeling til kommunesentrene, eksl. ferje		Antall ferjer fra landbruksavdeling til alle kommunesentrene, langs korteste vei		Reise-avtand FMLA - Oslo		Reise
Kommune nr.	SUM km.	%	ant.ferjer	%	km.	%	
ØSTFOLD	852	1,9 %	0	0,0 %	61	0,7 %	1,5 %
AKERSHUS	739	1,6 %	0	0,0 %	20	0,2 %	1,2 %
HEDMARK	2386	5,2 %	0	0,0 %	127	1,4 %	4,1 %
OPPLAND	2693	5,9 %	0	0,0 %	124	1,3 %	4,6 %
BUSKERUD	1691	3,7 %	1	0,5 %	40	0,4 %	2,9 %
VESTFOLD	377	0,8 %	0	0,0 %	80	0,9 %	0,7 %
TELEMARK	1327	2,9 %	0	0,0 %	134	1,4 %	2,4 %
AUST-AGDER	1014	2,2 %	0	0,0 %	253	2,7 %	2,1 %
VEST-AGDER	936	2,0 %	0	0,0 %	321	3,4 %	2,0 %
ROGALAND	1083	2,4 %	18	9,0 %	453	4,8 %	3,4 %
HORDALAND	2255	4,9 %	35	17,6 %	479	5,1 %	6,2 %
SOGN OG FJORDANE	2500	5,5 %	21	10,6 %	471	5,0 %	5,9 %
MØRE OG ROMSDAL	2695	5,9 %	44	22,1 %	464	4,9 %	7,4 %
SØR-TRØNDELAG	2288	5,0 %	9	4,5 %	497	5,3 %	5,0 %
NORD-TRØNDELAG	2191	4,8 %	6	3,0 %	617	6,6 %	4,9 %
NORDLAND	11575	25,3 %	43	21,6 %	1.224	13,0 %	23,1 %
TROMS	3937	8,6 %	18	9,0 %	1.655	17,6 %	10,0 %
FINNMARK	5265	11,5 %	4	2,0 %	2.360	25,2 %	12,6 %
Sum landet	45804		199		9.380		100,0 %

Landbrukets andel av total sysselsetting m.m., NUTS-3 region

	Landbruks-sysselsetting 1989 Kilde: SSB	Total-sysselsetting 1989 Kilde:SSB	Landbrukets andel av områdets sysselsetting		Områder hvor landbrukets andel av sys. er over 10%	Andel "problem-områder"	Landbrukets distriktsverdi
Vekt				90,0 %		10,0 %	
ØSTFOLD	5.240	103.227	5,1 %	3,3 %	0	0,0 %	2,9 %
AKERSHUS/OSLO	4.909	525.344	0,9 %	0,6 %	0	0,0 %	0,5 %
HEDMARK	9.758	82.009	11,9 %	7,7 %	2	8,0 %	7,7 %
OPPLAND	11.415	78.492	14,5 %	9,4 %	2	8,0 %	9,2 %
BUSKERUD	4.867	104.636	4,7 %	3,0 %	1	4,0 %	3,1 %
VESTFOLD	3.145	84.723	3,7 %	2,4 %	0	0,0 %	2,2 %
TELEMARK	3.072	70.930	4,3 %	2,8 %	1	4,0 %	2,9 %
AUST-AGDER	1.849	37.887	4,9 %	3,1 %	0	0,0 %	2,8 %
VEST-AGDER	2.677	65.346	4,1 %	2,6 %	0	0,0 %	2,4 %
ROGALAND	13.695	162.979	8,4 %	5,4 %	2	8,0 %	5,7 %
HORDALAND	8.048	194.591	4,1 %	2,7 %	2	8,0 %	3,2 %
SOGN OG FJORDANE	8.831	49.504	17,8 %	11,5 %	4	16,0 %	12,0 %
MØRE OG ROMSDAL	14.281	104.941	13,6 %	8,8 %	4	16,0 %	9,5 %
SØR-TRØNDELAG	9.570	121.036	7,9 %	5,1 %	2	8,0 %	5,4 %
NORD-TRØNDELAG	10.160	56.164	18,1 %	11,7 %	2	8,0 %	11,3 %
NORDLAND	12.006	105.496	11,4 %	7,3 %	2	8,0 %	7,4 %
TROMS	6.671	71.896	9,3 %	6,0 %	1	4,0 %	5,8 %
FINNMARK	3.600	34.874	10,3 %	6,7 %	0	0,0 %	6,0 %
SUM	133.794	2.054.075	155,1 %	100,0 %	25		100,0 %

Brukstrukturendringer m.m.

	Driftsenheter etter jordbruksareal i drift med minst 5 dekar 1993 Kilde: SÅ	Driftsenheter etter jordbruksareal med minst 5 dekar 1992 Kilde: SÅ	Reel endring 1992 til 1993	Prosentvis endring i antall driftsenheter fra 1992-93	Driftsenheter etter jordbruksareal i drift under 100 dekar 1993 Kilde SÅ	Andel drifts-enheter under 100 dekar	Bruks-struktur-endring
			Vekt	80,0 %		20,0 %	
ØSTFOLD	4.612	4700	88	2,6 %	1.778	3,6 %	2,8 %
AKERSHUS	4.389	4700	311	9,3 %	1.796	3,6 %	8,1 %
HEDMARK	7.691	8100	409	12,2 %	4.087	8,3 %	11,4 %
OPPLAND	8.335	8800	465	13,9 %	4.314	8,7 %	12,8 %
BUSKERUD	5.514	5600	86	2,6 %	3.520	7,1 %	3,5 %
VESTFOLD	3.082	3300	218	6,5 %	1.303	2,6 %	5,7 %
TELEMARK	3.722	3800	78	2,3 %	2.968	6,0 %	3,1 %
AUST-AGDER	1.777	1800	23	0,7 %	1.436	2,9 %	1,1 %
VEST-AGDER	2.716	2800	84	2,5 %	2.048	4,1 %	2,8 %
ROGALAND	7.105	7300	195	5,8 %	3.216	6,5 %	6,0 %
HORDALAND	6.818	7000	182	5,4 %	5.261	10,6 %	6,5 %
SOGN OG FJORDANE	6.669	6700	31	0,9 %	4.918	10,0 %	2,7 %
MØRE OG ROMSDAL	6.411	6600	189	5,6 %	3.877	7,8 %	6,1 %
SØR-TRØNDELAG	5.552	5800	248	7,4 %	2.370	4,8 %	6,9 %
NORD-TRØNDELAG	5.682	5900	218	6,5 %	1.942	3,9 %	6,0 %
NORDLAND	4.769	5000	231	6,9 %	2.487	5,0 %	6,5 %
TROMS	2.648	2800	152	4,5 %	1.641	3,3 %	4,3 %
FINNMARK	856	1000	144	4,3 %	454	0,9 %	3,6 %
Sum landet	88.348	91.700	3.352	100,0 %	49.416	100,0 %	100,0 %