



Innst. S. nr. 33

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:14 (2006-2007)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

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

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

Etatsstyringsansvaret for fylkesmennene ligger hos Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD). Dette innebærer også ansvar for å samordne styrings signaler fra staten sentralt til fylkesmannsembetene. De enkelte fagdepartementer har imidlertid direkte faglig instruksjonsmyndighet over fylkesmannen innen sine respektive saksområder. Dermed er det en administrativ styringslinje fra FAD til fylkesmannsembetene og faglige styringslinjer fra fagdepartementene som fylkesmannen utfører oppgaver for. Styringen av fylkesmannen bygger på prinsippet om mål- og resultatstyring.

Fylkesmannens ulike oppgaver kan deles inn i fire typer ansvar:

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

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

- Hvilken ressurs situasjon opererer fylkesmannsembetene ut ifra?
- I hvilken grad har fylkesmannsembetene effektiv måloppnåelse i sin oppgaveutførelse, og hvordan prioriterer embetene ressursene?

- Er styringen av fylkesmannsembetene målrettet og effektiv vurdert ut ifra prinsippet om mål- og resultatstyring?

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsens problemstillinger er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, intervjuer, statistikk, fylkesmannsembetenes virksomhetsregnskaper og to spørreundersøkelser. Dokumentet gjør nærmere rede for datainnhenting og problemstillinger mv. i de undersøkelsene og analysene som er gjennomført.

1.2.1 Fylkesmannsembetene prioriterer rettsikkerhetsoppgaver

Undersøkelsen viser at de fleste fylkesmannsembetene i en stram ressursituasjon gir førsteprioritet til behandlingen av klagesaker som omhandler individets rettsikkerhet. Saksbehandlingstiden er blitt kortere på viktige klagesaksområder. Saksbehandlingstidene for pasientklager, klager etter sosialtjenesteloven og tilsynssaker er redusert i de fleste embetene i den undersøkte perioden. Måloppnåelsen er forbedret i en periode hvor saksmengden har økt på flere områder, som pasientklager, tilsynssaker, førerkortsaker og helse- og sosialtilsyn. Sammen med økt innsats og effektiviseringstiltak er dette et resultat av at mange embeter har gitt klar førsteprioritet til den lovpålagte klagesaksbehandlingen. I sin etatsstyring har også Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) fulgt opp saksbehandlingstidene og opprettet et system for systematisk sammenligning mellom embetene (Sysam). Resultatene fra disse sammenligningene har ført til at embetene selv og FAD har satt i verk en rekke tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Det er imidlertid fortsatt behov for å korte ned saksbehandlingstiden for klager etter plan- og bygningsloven, der hele ti fylkesmannsembeter i 2006 ikke oppfylte kravet om gjennomsnittlig saksbehandling på maksimum tre måneder.

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

Undersøkelsen viser ulike metode og kvalitet i embetenes tilsynsoppgaver. Lovgrunnlaget på de ulike tilsynsområdene er forskjellig, og dette gjør det vanskelig å få til en enhetlig metodikk for alt tilsynet som er lagt

til fylkesmannsembetet. Dette gjør tilsynsarbeidet internt i embetet mindre effektivt, og det kan derfor være behov for lov- og regelverksendringer som i større grad åpner for felles utnyttelse av tilsynsressurser og kompetanse. I sine merknader til rapporten viser Kommunal- og regionaldepartementet til at nye alminnelige regler for statlig tilsyn med kommunesektoren er tatt inn i kommunelovens kapittel 10 A og iverksatt fra 1. mars 2007. Rundskriv er utarbeidet og sendt alle fylkesmenn og kommuner. Disse reglene "rydder" blant annet opp i tilsynsbegrepet og gir fylkesmennene et sterkere samordningsmandat både for praktisk gjennomføring og virkemiddelbruk. Harmonisering av sektorlovgivningen til de nye reglene i kommuneloven (særlovsgjennomgang) skal være startet opp i løpet av sommeren 2007.

I undersøkelsen oppgir fylkesmannsembetene at mer kvalitative oppgaver som utviklingsoppgaver, oppfølging og veiledning av kommuner og brukere blir nedprioritert og i liten grad ivaretatt i en stram ressursituasjon. Et unntak er oppfølgingen av kommuneøkonomien og Robek-kommunene, der kommunene gjennomgående er fornøyd med fylkesmannens innsats og saksbehandlingstid. Det varierer i hvilken grad embetene får fulgt opp klager og tilsynserfaringer på en systematisk måte, og i hvilken grad embetene klarer å dekke etterspørselen etter veiledning. Samtidig som embetene opplever nye forventninger og krav til tilsynsmetodikk og kompleksiteten på enkelte saksområder øker, oppgir avdelingsledere innen ulike fagområder at kompetansehevende tiltak nedprioriteres.

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

1.2.2 Kommunalt selvstyre blir i varierende grad ivaretatt

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

Undersøkelsen viser også at enkelte embeter har store utfordringer knyttet til samordning av regionale

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

1.2.3 Liten gjennomslagskraft i arbeidet for samfunnssikkerhet og beredskap

Undersøkelsen viser at samfunnssikkerhet og beredskap er ressursmessig nedprioritert, til tross for at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og fylkesberedskapssjefene oppfatter oppgavene som stadig mer krevende og omfattende ut ifra risiko- og sårbarhetsvurderinger. Den klare nedgangen i antall årsverk skyldes trolig nødvendige omdisponeringer for å få løst prioriterte oppgaver på justisområdet. Undersøkelsen viser at utviklingsoppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap, for eksempel utarbeidelsen av fylkes-ROS-analyse, ikke blir gjort eller trekker ut i tid. Årsaker til dette kan være svak oppfølging fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som etatsstyrer, men også manglende interesse for og kompetanse i arbeidet med ROS-analyse i en del embeter. Enkelte embeter oppgir også at de har gjort en lite tilfredsstillende jobb med oppfølgingen av ROS-analyser i kommunene. Nedprioritering og små beredskapsenheter i de minste embetene gjør det vanskelig å utvikle tilstrekkelig kompetanse og evne til å ivareta en svært bred oppgaveportefølje innen samfunnssikkerhet og beredskap. Undersøkelsen tyder på at fylkesmannens gjennomslagskraft overfor kommunene og andre statlige etater på dette området i en del tilfeller er svak. Andre regionale statsetater ivaretar først og fremst sine egne sektorhensyn, og fylkesmannens få virkemidler gjør at samordningen av samfunnssikkerhet og beredskap framstår som lite effektiv. Et risikoområde for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er drikkevannssikkerhet. Mattilsynets tilsyn med vannverkseierne og fylkesmannens beredskapstilsyn utføres hver for seg og sees i liten grad i sammenheng i den enkelte kommune. I undersøkelsen stilles det spørsmål om oppfølgingen av dette risikoområdet i kommunene, og om tilsynet med drikkevannssikkerhet er tilstrekkelig samordnet og effektivt overfor kommunene.

1.2.4 Potensial for effektivisering i flere embeter

Undersøkelsen viser at selv om embetene har hatt en økning i de ordinære tildelingene på 21 mill. kroner fra 2003 til 2006, har antall årsverk gått ned med 129. Embetene sier det er nødvendig med en nedbemanning for å holde det ordinære budsjettet i balanse. FAD peker på at pris- og lønnsveksten har vært større enn veksten i tildelingene, og mener at dette er en viktig årsak til nedbemanningen. Pris- og lønnsvekst skal imidlertid bli kompensert gjennom årlige justeringer. På bakgrunn av at departementet peker på lønns- og prisvekst som en viktig årsak til nedbemanningen, kan

det synes som om dette ikke er kompensert for i tilstrekkelig grad. En mangelfull pris- og lønnsvekstkompensasjon vil medføre at embetene får en trangere ressursituasjon. Samtidig viser undersøkelsen at flere embeter trolig kan effektiviseres ved en mer fleksibel utnyttelse av bemanningen.

Ifølge St.prp. nr. 1 kan fylkesmannen pålegges å gjennomføre oppgaver for andre departementer i løpet av budsjettåret. Det dreier seg dels om handlingsplaner, dels om prosjekter og dels om å styrke innsatsen på ordinære oppgaver. Fylkesmannen vil da få tilført ekstra eksterne midler for å få utført disse oppgavene. I 2006 ble embetene tilført 227 mill. kroner i eksterne midler. Undersøkelsen viser at flere embeter salderer det ordinære budsjettet ved hjelp av eksterne midler for å få det ordinære regnskapet i balanse. Dette medfører at det er et merforbruk på ordinært regnskap og et mindreforbruk på regnskapet for de eksterne midlene. I undersøkelsen reises det derfor spørsmål om de eksterne midlene blir brukt som forutsatt. Undersøkelsen viser videre at FAD årlig foretar omposteringer av utgifter på embetenes ordinære regnskap til embetenes regnskap for eksterne oppgaver. Departementet sier det har erfart at eksterne midler til dels er utgiftsført av embetene på utgiftspost 1, mens disse utgiftene skulle vært regnskapsført på post 21. Disse feilposteringene er bakgrunnen for at FAD har bedt om sentral ompostering av utgifter fra post 1 til post 21 i statsregnskapet. Flere embeter sier imidlertid de er nødt til å saldere ordinært budsjett ved hjelp av eksterne midler. Siden embeter selv sier de salderer ordinært budsjett med eksterne midler, viser undersøkelsen at dette tyder på at embetene har feilført disse utgiftene i langt mindre grad enn det departementet uttrykker. Siden departementet har foretatt omposteringene over flere år, reises det i rapporten spørsmål om det er lagt opp til en realistisk budsjettering på de ordinære oppgavene.

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

1.2.5 Svak samordning mellom økonomiske og faglige prioriteringer

Undersøkelsen viser at FAD har foretatt administrative forbedringer i embetsoppdrag, tildelingsbrev, rapporteringskrav og retningslinjer for dekning av administrative kostnader. Det kan være gode grunner for at den faglige etatsstyringen må tilpasses det enkelte politikkområdets behov og nasjonale føringer. Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i hvordan fagdeparte-

mentene utøver sin etatsstyring. Landbruks- og matdepartementet anses av embetene og Riksrevisjonen for å ha en god modell. Departementets oppdrag angir "overordnede mål med strategiske utfordringer og satsingsområder", og embetene har frihet til å velge virkemidler og tilpasse oppfølgingen til behovene i fylket. På andre departementsområder er den faglige etatsstyringen svært detaljert, særlig fra enkelte direktorater. Dette kan gå utover lokale tilpasninger og muligheten for å styre målrettet i embetet, og det kan ha innvirkning på embetenes ressursbruk og prioriteringer. I en stram ressursituasjon kan dette få konsekvenser for løsningen av andre og mer viktige oppgaver i det enkelte embete. Andre departementer igjen angir i liten grad prioriterte satsingsområder i styringsdokumentene. Rapporten reiser derfor spørsmål om etatsstyringen er tilstrekkelig målrettet og samordnet.

Undersøkelsen viser at det er grunn til å stille spørsmål om departementene i sin etatsstyring fastsetter "mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser". FAD og enkelte fagdepartementer har i varierende grad oversikt over saks- og oppgavemengden i embetene og vet lite om hvor mye arbeid fagoppgavene medfører. Dette er viktig styringsinformasjon når oppgaveporteføljen skal tilpasses de økonomiske rammene. Undersøkelsen viser at FAD i for liten grad har oversikt over utviklingen i saks- og arbeidsmengde i embetene til å vurdere hvorvidt ressursene samsvarer med de krav og forventninger som stilles til embetene på de ulike fagområdene. Videre har enkelte fagdepartementer, som for eksempel Justisdepartementet, ikke tilstrekkelig informasjon om arbeidsmengde og ressursituasjon til å vurdere om det er samsvar mellom oppgaver og ressurser innen sin oppgaveportefølje. Det er behov for at FAD i større grad tar ansvar for at andre departementers faglige prioriteringer sees i sammenheng med FADs økonomiske prioriteringer av kap. 1510.

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

Det er viktig å se fagdepartementenes oppgaver og FADs ressurstildeling i sammenheng for å legge bedre til rette for et prioriteringsgrunnlag for embetene som sikrer god måloppnåelse på de viktigste oppgavene. Mangelfull samordning mellom departementene kan føre til variasjon i hvordan oppgaveløsningen prioriteres og løses i de ulike embetene. Embetsledelsen i en del ambeter velger å ikke prioritere mellom politikkområder, og samordningen mellom oppgaver og ressurser blir derfor opp til den enkelte avdelingsdirektørs

prioriteringer innenfor egen oppgaveportefølje. Rapporten reiser derfor spørsmål om embetsledelsen i disse embetene har en helhetlig virksomhetsstyring som i tilstrekkelig grad ser på tvers av politikkområdene. På bakgrunn av dette ser det ut til at manglende samordning i departementenes etatsstyring får konsekvenser for embetenes oppgaveløsning. FAD bør derfor sørge for en styringsstruktur som sikrer at embetenes oppgaveløsning er i tråd med de nasjonale krav og føringer som er gitt for embetenes oppgaveløsning.

1.3 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at det er svak samordning mellom Fornyings- og administrasjonsdepartementets økonomiske prioriteringer og de øvrige departementenes faglige prioriteringer overfor fylkesmannsembetene. Etter Riksrevisjonens vurdering vil mangelen på prioriteringer i departementenes etatsstyring gjøre at viktige nasjonale politiske mål i varierende grad blir ivaretatt av fylkesmannsembetene. Siden enkelte fagdepartementer i liten grad har informasjon om embetenes saks- og oppgavemengde og de ressursene fylkesmannsembetene har til disposisjon, kan det også reises spørsmål om hvilket grunnlag enkelte fagdepartementer har for å fastsette mål- og resultatkrav innenfor disponible ressurser.

Antall årsverk i fylkesmannsembetene har gått vesentlig ned siden 2003. Dette har sammenheng med embetenes ressursituasjon og ikke en reduksjon i embetenes oppgavemengde. Videre viser undersøkelsen at FAD har foretatt omposteringer som følge av feilføringer av prosjektutgifter mv. Undersøkelsen viser at flere ambeter har et mindreforbruk i regnskapet på eksterne midler, og at de oppgir at de er nødt til å saldere ordinært budsjett ved hjelp av eksternt finansierte midler. Siden departementet har foretatt omposteringene over flere år, reiser Riksrevisjonen spørsmål om det er lagt opp til en realistisk budsjettering av de ordinære oppgavene.

Undersøkelsen viser også at enkelte ambeter har store utfordringer knyttet til samordning av regionale statsetaters styringssignaler overfor kommunene. Fylkesmannens ansvar for regional samordning er ambisøst formulert i resultatkravene, og det er etter Riksrevisjonens vurdering uklart om alle embetene definerer dette som en primæroppgave, og om de har tilstrekkelige virkemidler for å følge opp disse målsettingene.

Undersøkelsen viser at mange ambeter må nedprioritere viktige oppgaver. I hovedsak gir embetene førsteprioritet til måloppnåelsen i klagesaksbehandlingen. Dette har gjennomgående redusert saksbehandlingstiden på klagesaksområdene, selv om enkelte ambeter klart overskrider kravet til maksimal saksbehandlingstid på enkelte områder. Økt måloppnåelse for klagesakene har imidlertid krevd nedprioritering av andre oppgaver. For å øke måloppnåelsen på rettssikkerhetsområdene må mange ambeter nedprioritere veilednings- og utviklingsoppgaver, noe som gjelder både helse- og sosialområdet, barnevern og utdanning. Videre viser undersøkelsen at samfunnssikkerhet og beredskap er nedprioritert, og at oppfølgingen og gjen-

nomslagskraften er svak for disse pådriver- og utviklingsoppgavene. Riksrevisjonen reiser derfor spørsmål om måloppnåelsen på de nedprioriterte oppgavene er i tråd med nasjonale krav og prioriteringer.

1.4 Svar frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet

"(...)

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

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

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

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

"(...)

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

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

"(...)

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

I Fornyings- og administrasjonsdepartementet St.prp. nr. 1 vert det rapportert på oppgaveløysing på dei ulike fagdepartementa sine område. Det vert lagt til grunn at fagdepartementa sine rapporteringsinnspel tilfredsstiller krav og behov til rapportering, og at Stortinget vert orientert på ein tenleg måte. Vidare legg vi til

grunn at fagdepartementa rapporterer på fagområda i deira budsjettproposisjonar i den utstrekning og på det detaljnivå dei finn det tenleg.

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

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

"(...)"

Brev frå Kunnskapsdepartementet:

"(...)

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

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

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

1.5 Riksrevisjonens uttale

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

Ei omfattande oppgaveportefølje og lite realistisk budsjettering gjev behov for stramme prioriteringar i embeta. Granskinga syner at dette fører til at ein ikkje

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

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

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til Innst. S. nr. 82 (2001-2002) hvor en enstemmig kontroll- og konstitusjonskomité ba "Regjeringen om å vurdere om forventningene til effekten av rasjonalisering og effektivisering står i rimelig forhold til de ressurser og krav som stilles til embetene". Komiteen konstaterer at Riksrevisjonens rapport viser at en slik gjennomgang ikke er foretatt.

Tvert om viser undersøkelsen at det ikke foreligger noen fullstendig oversikt over ressursituasjonen i fylkesmannsembetene og at det ikke er foretatt noen systematisk vurdering av de midlene som er stilt til disposisjon i forhold til pålagte oppgaver.

Komiteen registrerer at Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) ikke anser Riksrevisjonens innhenting av statistikk fra embetene over antall års-

verk totalt samt antall årsverk fordelt etter departementsområder, som et tilfredsstillende grunnlag å vurdere ressursituasjonen på. Blant annet vises det til organisatoriske forhold og fagoppgaver som løses i andre avdelinger. Komiteen har videre merket seg at Justisdepartementet ikke finner den foreliggende informasjon tilstrekkelig til at det er grunnlag for å gjøre gode vurderinger av embetenes arbeidsmengde og derved også ressursbehov. Likeledes opplyser Barne- og likestillingsdepartementet at Fornyings- og administrasjonsdepartementet i liten grad har oversikt over oppgavemengde og arbeidsbelastning på de ulike områdene.

Komiteen noterer at departementet ikke har kunnet bidra med pålitelige opplysninger og legger til grunn at Riksrevisjonens bruk av data gir et overordnet bilde på ressursituasjonen i embetene. Komiteen har også merket seg at både Barne- og likestillingsdepartementet og Justisdepartementet har inntrykk av at FAD kunne gjort mer for å dokumentere og synliggjøre den stramme ressursituasjonen. Komiteen forutsetter at departementet omgående sørger for at det blir utarbeidet en dekkende oversikt over ressursituasjonen.

Komiteen vil anføre at Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har et særlig ansvar for å ha oversikt over og koordinere de fagdepartementene som pålegger fylkesmannsembetene oppgaver. Komiteen viser i denne sammenheng til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i Innst. S. nr. 156 (2006-2007), hvor det presiseres at den til enhver tid sittende statsråd i FAD må være seg bevisst sitt særlige ansvar som pådriver for og koordinator overfor sektordepartementene i forvaltningspolitiske saker. Komiteen anser denne rollen som vel så viktig i spørsmålet om koordinering av de oppgaver som pålegges fylkesmannsembetene, og forutsetter at FAD prioriterer sine samordningsoppgaver høyt.

I Riksrevisjonens rapport stilles det spørsmål ved om det er lagt opp til en realistisk budsjettering av de ordinære oppgavene. FAD foretar årlig omposteringer av utgifter fra embetenes ordinære regnskap til embetenes regnskap for eksterne oppgaver, mens flere av embetene opplyser at de er nødt til å saldere ordinært budsjett ved hjelp av eksterne midler. Komiteen vil understreke viktigheten av en realistisk budsjettering og forutsetter at FAD foretar en gjennomgang basert på Riksrevisjonens anførsler.

Komiteen viser til at FAD har hovedansvaret for tilrettelegging, sikring og kontroll av kvalitet i styringssystemet, organisasjonsutvikling og det generelle ansvaret for fylkesmennenes administrative rammebetingelser. Selv om det er fagdepartementene som pålegger embetene oppgaver, har FAD ansvar for at det er samsvar mellom de oppgaver embetene får tildelt og de ressursene som stilles til embetenes disposisjon.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at samordningen mellom Fornyings- og administrasjonsdepartementets økonomiske prioriteringer og de øvrige departementenes faglige prioriteringer overfor fylkesmannsembetene, er svak.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, legger til grunn at den faglige prioritering av enkeltoppgaver må skje i fagdepartementene. Det er det enkelte departement som har instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen på sitt område og som derfor må fastsette de faglige krav. Fornyings- og administrasjonsdepartementet må imidlertid ta ansvar for å sikre en mer enhetlig faglig styring fra de ulike departement og sikre at fagdepartementenes oppgaver og Fornyings- og administrasjonsdepartementets ressurstildeling ses i sammenheng. Styringsstrukturen må følgelig sørge for at embetenes oppgaveløsning er i tråd med de nasjonale krav og føringer som er gitt for embetenes oppgaveløsning.

Flertallet ber derfor Regjeringen sørge for at det utarbeides et regelverk som sikrer det enkelte departement ansvar og eierskap til de oppgavene de overlater til fylkesmennene og hvor Fornyings- og administrasjonsdepartementet får et særlig ansvar for å sikre at det følger med tilstrekkelige ressurser til at oppgave faktisk lar seg gjennomføre.

Komiteen viser til at Stortinget under behandlingen av Dokument nr. 3:12 (2000-2001) om Riksrevisjonens undersøkelse av klagesaksbehandlingen ved fylkesmannsembetene (jf. Innst. S. nr. 82 (2001-2002)) la stor vekt på å etablere klare og gode saksbehandlingsrutiner og på den måten sikre rask behandling. Riksrevisjonens undersøkelse viser at de fleste fylkesmannsembetene gir førsteprioritet til behandlingen av klagesaker. FAD har fulgt opp saksbehandlingstidene i sin etatsstyring og opprettet et system for systematisk sammenligning mellom embetene. Komiteen registrerer en positiv utvikling på klageområdet, selv om det fortsatt er et forbedringspotensiale på enkelte områder som for eksempel for klager etter plan- og bygningsloven.

Når det gjelder tilsynsoppgavene, har omfanget av helse- og sosialtilsynsoppgaver økt i den undersøkte periode. Undersøkelsen viser at flere embeter ikke oppfyller kravene til antall helse-, sosial- og barnevernstilsyn eller ligger på et minimum når det gjelder tilsyn.

Komiteen vil understreke at også tilsyn er en viktig rettssikkerhetsoppgave som må ivaretas på en betryggende måte. Når samfunnet for eksempel overtar ansvar for barn gjennom barnevernet, har man plikt til å forsikre seg om at det gis adekvate tilbud.

Komiteen viser til de nye reglene om statlig tilsyn i kommunelovens kapittel 10 A og forutsetter at reglene blir evaluert når de har vært i virksomhet i et par år.

Komiteen har merket seg at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap synes nedprioritert. Selv om dette til dels skyldes nødvendige omdisponeringer innen justissektoren stiller komiteen spørsmål ved i hvilken grad Stortinget er informert om utviklingen. Komiteen ber derfor Riksrevisjonen særskilt kom-

mentere dette forholdet i forbindelse med fremleggelsen av statsregnskapet for 2007.

Komiteen viser til at det nå er syv år siden Stortinget behandlet spørsmålet om samfunnssikkerhet og sårbarhet på en helhetlig måte, gjennom arbeidet med St.meld. nr. 17 (2001-2002), jf. Innst. S. nr. 9 (2002-2003). Komiteen ber derfor Regjeringen om å legge frem en stortingsmelding om status rundt samfunnssikkerhet og beredskap, særlig sett i lys av Riksrevisjonens merknader om hvorvidt disse spørsmålene i dag er nedprioritert.

Fylkesmennene spiller en viktig rolle som sektormyndighet for flere departementer, som rettsikkerhets- og tilsynsinstans og har en avgjørende samordningsfunksjon mellom ulike deler av den offentlige virksomhet. Komiteen vil understreke betydningen av at det blir samsvar mellom disse viktige oppgavene og de ressurser som stilles til fylkesmannsembetenes disposisjon.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at fylkesmannsembetene med sine begrensede ressurser har måttet prioritere mellom lovlighetskontroll og rettssikkerhetsoppgaver på den ene siden, og overprøving av fremtidsrettede lokalpolitiske vedtak i plan- og arealsaker på den andre siden. Disse medlemmer vil påpeke at 36 pst. av årsverkene i fylkesmannsembetet brukes til områder under Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet, mens bare 15 pst. av årsverkene brukes til Helse- og omsorgsdepartementets område. Disse medlemmer mener dette er en feilprioritering, og at Fylkesmannsembetets hovedoppgave er lovlighetskontroll og rettssikkerhetsoppgaver. Disse medlemmer mener Fylkesmannsembetet per i dag har alt for mange oppgaver, og at det er et potensial for betydelige innsparinger. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til Fremskrittspartiets alternative budsjett for 2008 og Budsjett-innst. S. nr. 5 (2007-2008).

Disse medlemmer ønsker å skille skjønn og legalitetskontroll, og mener dagens fylkesmannsembete har en uheldig sammenblanding av disse rollene. Muligheten for domstolskontroll i dag er nærmest fraværende, og ikke egnet til å øke respekten for de rettslige rammer for forvaltningen. Konsekvensen er at rettssikkerheten har dårligere kår i forvaltningens dagligliv enn nødvendig, og at dagens form for domstolskontroll med forvaltningen er klart utilstrekkelig.

Disse medlemmer ønsker å begrense fylkesmannens rolle til ren legalitetskontroll, og på sikt erstatte fylkesmannsembetet med forvaltningsdomstoler. Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet gjentatte ganger har fremmet forslag om å etablere forvaltningsdomstoler i Norge, blant annet i Dokument nr. 8:90 (2003-2004) og Dokument nr. 8:58 (2005-2006). Disse medlemmer vil videre vise til sine merknader om forvaltningsdomstoler til St.meld. nr. 12 (2006-2007) i Innst. S. nr. 166 (2006-2007).

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument nr. 3:14 (2006-2007) - Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 20. november 2007

Lodve Solholm
leder

Berit Brørby
ordfører