

Embetsstyringen av Fylkesmannen

Rapport 2011:4
ISSN 1890-6583


Forord

På oppdrag fra Utdanningsdirektorat (Udir) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foretatt en kartlegging og vurdering av Udirs styring av fylkesmannsembetene på utdanningsområdet.

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

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Peter Bøgh, Mette Haarstad, Anette Kristiansen og Ingunn Botheim (prosjektleder).

Oslo 7. april 2011


Vivi Lassen
fung. direktør

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	4
1.1 Bakgrunn.....	4
1.2 Mål for prosjektet.....	4
1.3 Metode og datagrunnlag.....	4
1.4 Organisering av arbeidet	5
1.5 Leserveiledning.....	6
2 Styringen av Fylkesmannen – på alle sektorer	7
2.1 Kort om styringen av Fylkesmannen	7
2.2 Ulik detaljeringsgrad i styringen mellom sektorene.....	7
2.3 Ulike syn på Fylkesmannens handlingsrom.....	8
2.4 FAD har styrket sin samordningsrolle	10
2.5 DFU kan bli et mer slagkraftig samordningsorgan	10
3 Styringen på utdanningsområdet	12
3.1 Positiv utvikling i styringen	12
3.1.1 Bred enighet om at styringen er blitt bedre.....	12
3.1.2 Delte meninger om detaljeringsnivået i styringen	13
3.1.3 Relasjonen oppleves som god, men kan videreutvikles	13
3.2 Udir kan fortsatt øke sin kompetanse om embetene.....	14
3.2.1 Tilliten til Fylkesmannen er god, men kan bli bedre	14
3.2.2 Udires kompetanse om Fylkesmannen kan styrkes.....	15
3.3 Begrenset handlingsrom for embetene.....	16
3.3.1 Delte meninger om sammenhengen mellom oppgaver og ressurser	16
3.3.2 Ulike syn på mulighetene for lokal tilpasning.....	17
3.3.3 Sprikende syn på muligheter for prioritering innenfor utdanningsområdet... ..	18
3.4 Styringsdokumentene fungerer godt	18
3.5 Udir er blitt flinkere til å følge styringslinjen	19
3.6 Resultatkravene kan formuleres tydeligere.....	20
3.6.1 Forventningsnivået bør klargjøres på enkelte områder.....	20
3.6.2 Rapporteringskravene må være tydelige, men ikke omfatte alt.....	22
3.7 For sterk styring på tilsynsområdet?	22
3.8 Gode tilbakemeldinger på årsrapportene.....	24
3.9 Utdanningsdirektørene ønsker å bli brukt mer	25
3.10 Udir kan bli bedre til å bruke fylkesmannsmøtene.....	25
4 Erfaringer med styringsmøtene på utdanningsområdet	27
4.1 Møtestruktur.....	27
4.2 Styringsmøtene oppleves positivt.....	27
4.3 Styring eller dialog?	28
4.4 Andre møter er viktigere som styringsmøter.....	29
4.5 Videreutvikling av styringsmøtene	30
4.5.1 Tydeligere spissing av temaer i møtene?.....	30
4.5.2 Mulighet for å utvide møtenes varighet?	30
4.5.3 Styringsmøtene bør være hyppigere	31

5	Organisering av embetsstyringen i Udir	32
5.1	God kontakt med Udir, men fortsatt behov for bedre koordinering.....	32
5.2	Ulike syn på at embetsstyringen er lagt til Tilsynsavdelingen	33
5.3	Manglende bredde i kompetansen i Udir?.....	34
6	Difis vurderinger og anbefalinger.....	35
6.1	Vurderinger knyttet til Udirs embetsstyring.....	35
6.1.1	Videreutvikle embetenes rolle som faglig samarbeidspartner	35
6.1.2	Bedre grunnlag for vurdering av resultater.....	36
6.1.3	Behov for mer kunnskap om effekten av ulike virkemidler	36
6.1.4	Vurdere organisering og kompetanse knyttet til embetsstyringen?.....	37
6.1.5	Styringsmøtene bør videreutvikles	38
6.1.6	Udir og KD kan benytte Fylkesmannsmøtene bedre?	38
6.2	Videre utvikling av styringen av Fylkesmannen.....	38
6.2.1	Fylkesmannen som virksomhetsleder – hvor stort er handlingsrommet?.....	39
6.2.2	Finansieringsordningen – økt fleksibilitet eller sektorvis sementering?.....	39
6.2.3	Ulik styring på de ulike sektorene – nødvendig eller lite ønskelig?	40
6.2.4	FADs rolle i styringen av Fylkesmannen – muligheter for sterkere samordning?	40

Sammendrag

På oppdrag av Utdanningsdirektoratet (Udir) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomført en vurdering av Udirs fagstyring av Fylkesmannen. Prosjektet skulle også berøre hvordan andre sektorer styrer Fylkesmannen, samt Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets (FAD) rolle i styringen.

Fylkesmannen er statens representant i fylket og utfører oppgaver for 12 departementer og 9 direktorater. Fylkesmennene er administrativt underlagt FAD, som har ansvaret for den formelle styringen i form av tildelingsbrev og ledersamtale med fylkesmannen. FAD har et samordningsansvar overfor de øvrige "eierdepartementene".

Funn fra kartleggingen

Ulikt detaljeringsnivå mellom sektorene i styringen av Fylkesmannen
Difis kartlegging viser at detaljeringsnivået i styringen varierer mellom de ulike departementene og direktoratene som har lagt oppgaver til Fylkesmannen. Samtidig fremgår det av spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene med representanter for fylkesmannsembetene at FAD har styrket sin samordningsrolle.

Positiv utvikling av Udirs styring

Udir har hatt ansvaret for embetsstyringen av Fylkesmennene på utdanningsområdet siden opprettelsen av direktoratet i 2004. De statlige utdanningskontorene ble tidligere styrt fra KD, og kontorene ble innlemmet i fylkesmannsambetet i 2003.

Kartleggingen viser at styringen av Fylkesmannsambetene på utdanningsområdet har blitt profesjonalisert etter at Udir overtok ansvaret. Udir har lagt ned mye ressurser i å få til en god styringsdialog med embetene, noe som bl.a. har resultert i at styringsdokumentene i all hovedsak har funnet en god form, at ressurser følger nye oppgaver og at resultatkravene er tydeliggjort. Vi har også fått inntrykk av at direktoratet prioriterer kontakten og oppfølgingen av utdanningsdirektørene, og at den interne samordningen av styringen har blitt bedre som følge av satsingen på koordinatorfunksjonen som ble opprettet da Udir overtok embetsstyringen.

For sterk styring på tilsynsområdet?

På utdanningsområdet har det de siste årene vært en bevisst og ønsket dreining av utdanningsdirektørens oppgaver fra utviklingsoppgaver til tilsyn. Som ledd i denne dreiningen har Udir styrt embetene relativt detaljert på tilsynsområdet. I kartleggingen har det fremkommet synspunkter fra fylkesmannsambetene på at tilsyn får for stor oppmerksomhet sett i forhold til forvaltnings- og utviklingsoppgavene som også er pålagt. Utdanningsdirektørene oppfatter at bl.a. eksamen og klagesaker får for lite oppmerksomhet i Udir. Udir på sin side mener at klagesaker er høyt prioritert også i direktoratet.

Utdanningsdirektørene ønsker å bli brukt mer

Udir fremhever at Fylkesmannen er en svært viktig del av deres apparat og at de har stor tillit til det arbeidet de utfører. En tydelig tilbakemelding fra

utdanningsdirektørene både gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene er likevel at de ønsker at deres kompetanse og erfaringer skal bli brukt mer av Udir. Utdanningsdirektørene ønsker bl.a. å trekkes inn tidligere i prosesser i Udir som vil få betydning for embetenes oppgaver og utviklingen av skolesektoren. De mener at de besitter en kompetanse og erfaring som Udir kan ha behov for, og ønsker i større grad å være en likeverdig samarbeidspartner for direktoratet.

Styringsmøtene oppleves positivt, men er ikke hyppige nok

Styringsmøtene oppleves i all hovedsak positivt både av fylkesmenn, utdanningsdirektører og Udir. For Udir har styringsmøtene vært svært viktige for å få bedre kunnskap om fylkesmannsembetene generelt og for å få et bedre innblikk i hvilke utfordringer man står overfor på utdanningsområdet i de ulike fylkene.

Kartleggingen viser at det ikke er helt entydig hvorvidt styringsmøtene oppfattes som reelle styringsmøter eller om de bærer mer preg av dialogmøter eller informasjonsutveksling. Mange er imidlertid også opptatt av at det ikke må etableres et kunstig skille mellom styring og dialog. Et gjennomgående syn er at god styring er preget av dialog.

Difis vurderinger og anbefalinger

På bakgrunn av funnene fra kartleggingen har Difi følgende vurderinger og anbefalinger knyttet til videre utvikling av embetsstyringen av Fylkesmannen.

Videreutvikle embetenes rolle som faglig samarbeidspartner

En tydelig tilbakemelding fra utdanningsdirektørene er at de ønsker at deres kompetanse og erfaring skal brukes i større grad enn i dag. Etter Difis vurdering kan det være gode grunner til å videreutvikle en mer samarbeidsorientert relasjon mellom direktoratet og fylkesmannsembetene. Selv om Udir har en klar styringsrelasjon til Fylkesmannen, er det ikke til hinder for at embetene også kan spille en viktig rolle som faglig samarbeidspartner.

Bedre grunnlag for vurdering av resultater

Etter Difis vurdering er det viktig at Udir – i samarbeid med utdanningsdirektørene – fortsetter arbeidet med å utvikle gode resultatkrav og måter å vurdere måloppnåelse. Svaret ligger neppe i å styre enda hardere på ressursbruk på ulike områder, men snarere i en kombinasjon av enkle, kvantitative indikatorer og en bedre kvalitativ vurdering.

Behov for mer kunnskap om effekten av ulike virkemidler

Når tilsynsvirksomheten på utdanningsområdet nå begynner å finne sin form, så er det etter vår vurdering viktig at Udir og fylkesmannsembetene retter økt oppmerksomhet på hvordan de ulike virkemidlene (veiledning, tilskudd, tilsyn osv) overfor kommunene virker. Arbeidet med å gjennomgå virkemiddelbruken og fremskaffe mer viten om effekter av ulike virkemidler bør få høy prioritet.

Vurdere organisering og kompetanse knyttet til embetsstyringen

Det er forståelig at det har vært viktig å knytte styringen av embetene til tilsynsområdet i en periode der det har vært sentralt å sikre at

utdanningsdirektørene skulle vri innsatsen fra utviklings- til tilsynsoppgavene. Etter Difis vurdering kan det imidlertid stilles spørsmål ved om denne tilknytningen bidrar til at andre fagområder i Udir blir fjernere fra Fylkesmannen, og at andre avdelinger ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet på hvordan de kan benytte seg av embetene.

Vår anbefaling er at Udir tar opp spørsmålet om organisering av embetsstyringen til vurdering. Tidspunktet kan nå være gunstig, både som en oppfølging av funnene i denne undersøkelsen og i lys av den snarlige overføringen av styringsansvaret for barnehageområdet.

Styringsmøtene bør videreutvikles

Etter Difis mening bør Udir vurdere å øke hyppigheten av styringsmøtene for at disse skal fungere som reelle styringsmøter. Dette vil være krevende for Udir ressursmessig, men kan eventuelt løses ved at annet hvert styringsmøte gjennomføres per videooverføring eller uten deltakelse av embetsledelsen og direktoratsleder.

Videre utvikling av styringen av Fylkesmannen

Funnene og vurderingene knyttet til Udirs styring av Fylkesmannen danner også et grunnlag for å reise noen spørsmål/temaer for videre utvikling av styringen av Fylkesmannen mer generelt. Etter Difis vurdering bør følgende problemstillinger tas opp i en bredere diskusjon om utvikling av styringen av Fylkesmannen:

- Hva er fylkesmannens handlingsrom som virksomhetsleder?
- Hvilke muligheter for samordning og synergi finnes mellom de ulike fagområdene hos Fylkesmannen?
- Hva er konsekvensene av den nye finansieringsordningen – økt fleksibilitet eller sementering av ressursbruken på de ulike fagområdene?
- Ulik styring på de ulike sektorene – nødvendig eller lite ønskelig?
- FADs rolle i styringen av Fylkesmannen – muligheter for sterkere samordning?

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Gjennom Stortingets behandling av St. meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling ble det våren 2000 vedtatt at Statens utdanningskontor organisatorisk skulle integreres med Fylkesmannen. Reformen trådte i kraft 1. januar 2003. I 2004 ble Utdanningsdirektoratet opprettet, og fra samme tidspunkt ble embetsstyringen av Fylkesmannen på utdanningsområdet overført fra Kunnskapsdepartementet.

Utdanningsdirektoratet (Udir) har jobbet systematisk med utvikling av embetsstyringen, og ønsket å få en ekstern vurdering av sin styringspraksis. Udir ba derfor Difi om bistand til å gjennomføre et prosjekt om hvordan direktoratet kan få til god fagstyring og dialog med fylkesmannsembetene innenfor dagens rammebetingelser, samtidig som Fylkesmannen skal ha handlingsrom og gis mulighet til å tenke helhetlig.

1.2 Mål for prosjektet

Målet med prosjektet har vært å vurdere Udirs fagstyring overfor Fylkesmannen, herunder hvordan de embetsvise styringsmøtene fungerer. Videre skulle prosjektet vurdere hvordan direktoratet legger opp sitt arbeid med styring av embetene, og hvordan samhandlingen mellom departement og direktorat fungerer når det gjelder styringen av embetene. Prosjektet skulle også berøre hvordan andre sektorer styrer Fylkesmannen, samt FADs rolle i styringen.

1.3 Metode og datagrunnlag

I gjennomgangen har vi benyttet:

- Dokumentstudier
- Spørreskjemaundersøkelse
- Intervjuer

Dokumentstudier

I gjennomgangen har vi benyttet dokumentasjon som gir kunnskap om styringen av fylkesmannsembetene, bl.a. tildelingsbrev, embetsoppdrag, referater fra styringsmøter, oppsummeringer fra årsrapporter mm.

Spørreundersøkelse

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

Spørreundersøkelsen besto i hovedsak av faste svaralternativer og omfattet både faktspørsmål og vurderinger. Hovedtyngden av vurderingsspørsmålene ble fremsatt som påstander som respondentene skulle si seg enig eller uenig i. For alle hovedkategorier spørsmål la vi også inn åpne spørsmål for å gi

respondentene mulighet til å komme med mer utfyllende kommentarer og synspunkter relatert til embetsstyringen.

Det ble utarbeidet ett spørreskjema som ble sendt til alle fylkesmennene samt ett spørreskjema som ble sendt til leder for utdannings-/oppvekstavdelingen (utdanningsdirektør). Spørreundersøkelsen ble utarbeidet i samråd med referansegruppen. De to undersøkelsene har mange felles spørsmål, men enkelte spørsmål ble kun sendt til avdelingslederne og enkelte spørsmål kun til fylkesmennene. Undersøkelsene finnes i vedlegg. Samtlige utdanningsdirektører og 14 av 18 fylkesmenn har besvart undersøkelsen. Undersøkelsen ble gjennomført i november/desember 2010.

Intervjuer

Intervjuer har vært en svært viktig kilde for å få utdypet informasjon fra spørreskjema og skriftlige dokumenter. I alt har vi gjennomført 19 intervjuer.

Vi har gjort et utvalg på fem embeter for gjennomføring av intervjuer. Selv om alle embetene har sine særtrekk, har vi ment at intervjuer i et utvalg på fem embeter sammen med resultatene av spørreskjemaundersøkelsen og dokumentgjennomgangen gir et tilstrekkelig bredt datagrunnlag. Utvalget av embeter er gjort i samråd med oppdragsgiver, og inkluderer embeter som er ulike mht. geografi og størrelse. Det har også vært viktig at de fire regionene som Udir opererer med er representert.

Følgende fylkesmannsembeter ble valgt:

- Oslo og Akershus
- Buskerud
- Oppland
- Hordaland
- Troms

I fylkesmannsembetene har vi hatt samtaler med embetsledelsen (fylkesmann og ass. fylkesmann) og utdanningsdirektør.

I tillegg har Difi gjennomført intervjuer med representanter for Udir, Kunnskapsdepartementet (KD) og Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD).

Det ble utarbeidet intervjuguider som informantene fikk tilsendt før intervjuene.

1.4 Organisering av arbeidet

Utdanningsdirektoratet har vært oppdragsgiver for prosjektet. Ettersom prosjektet også berører styringen av Fylkesmannen generelt, er prosjektet gjennomført i samråd med Fornyings-, kirke- og administrasjonsdepartementet.

Det ble opprettet en referansegruppe for prosjektet bestående av fylkesmann Inge Ryan (Fylkesmannen i Nord-Trøndelag), ass. fylkesmann Ola Bjerkaas (Fylkesmannen i Nordland), fagdirektør Janne Corneliussen (FAD), utdanningsdirektør Karen Junker (Fylkesmannen i Aust-Agder), divisjonsdirektør Annemarie Bechmann Hansen (Udir), divisjonsdirektør Erik

Bolstad Pettersen (Udir), seniorrådgiver Kristian Hegertun (Udir) og seniorrådgiver Laila Gaupset (Udir). Referansegruppen har bistått med å kvalitetssikre spørreskjemaene og faktagrunnlaget og kommentere utkast til rapport underveis i prosjektet.

Difi har et selvstendig ansvar for rapporten og de vurderinger som inngår i denne.

1.5 Leserveiledning

Rapporten er bygget opp slik at kapittel 2, 3, 4 og 5 gjengir funn fra kartleggingen, mens kapittel 6 inneholder Difis vurderinger og anbefalinger.

I kapittel 2 presenteres funn fra spørreundersøkelsen og intervjuene knyttet til styringen av Fylkesmannen mer generelt.

I kapittel 3 presenteres funn fra spørreundersøkelsen og intervjuene knyttet til styringen på utdanningsområdet. Kapittel 4 inneholder funn relatert til hvordan styringsmøtene på utdanningsområdet fungerer, mens kapittel 5 beskriver funn knyttet til organiseringen av embetsstyringen i Utdanningsdirektoratet.

I kapittel 6 presenterer Difi sine vurderinger og anbefalinger som gjelder styringen på utdanningsområdet, samt reiser noen temaer for videre diskusjon når det gjelder styringen av Fylkesmannen mer generelt.

Rapporten fra prosjektet skulle slutføres innen 1.april 2011. I forbindelse med planleggingen av nye styringsmøter med fylkesmannsembetene hadde imidlertid Udir behov for en foreløpig tilbakemelding om hvordan styringsmøtene fungerer. Et notat med en foreløpig presentasjon av funn og vurderinger knyttet til styringsmøtene ble derfor oversendt Udir 1. februar 2011. Notatet er så å si identisk med kapittel 4 i denne rapporten.

2 Styringen av Fylkesmannen – på alle sektorer

I dette kapitlet presenteres funn fra spørreundersøkelsen og intervjuene knyttet til styringen av Fylkesmannen mer generelt. Først vil vi imidlertid gi en kort beskrivelse av prinsippene for styringen av fylkesmannsembetene.

2.1 Kort om styringen av Fylkesmannen

Fylkesmannen er statens representant i fylket og utfører oppgaver for 12 departementer og 9 direktorater. Det finnes retningslinjer for departementenes styring og oppfølging av fylkesmannsembetene¹ samt retningslinjer for finansiering av embetene².

Styringen av fylkesmannsembetene skiller seg i prinsippet ikke fra annen type etatsstyring innenfor statlig sektor. En betydelig forskjell er likevel det store antall departementer og direktorater som har et faglig ansvar for embetene. Styringen av fylkesmannsembetene er dermed en krevende form for styring, særlig fordi det både er sterke elementer av sektorpolitikk og av samordning.

Fylkesmennene er administrativt underlagt FAD, som har ansvaret for den formelle styringen i form av tildelingsbrev og ledersamtale med fylkesmannen. FAD har et samordningsansvar overfor de øvrige "eierdepartementene". Dette ivaretas blant annet gjennom Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU), der de 8 største departementene som har lagt oppgaver til embetene deltar. I de fleste sektorer er styringen etter hvert blitt delegert til direktorater og tilsyn slik at det nå bare er et mindretall av departementene som styrer embetene direkte.

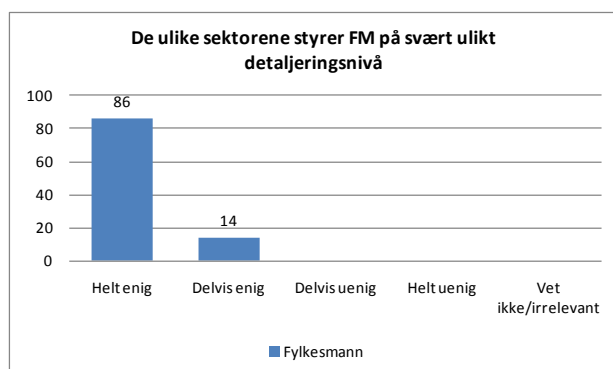
Fylkesmannens oppgaver finansieres i hovedsak over kap 1510 på FADs budsjett, men departementene og direktoratene "øremerker" også i noen grad midler over egne budsjetter til tidsavgrensede oppgaver i embetene. Det enkelte fagdepartement har finansieringsansvaret for Fylkesmannens oppgaver innen eget saksområde, inkludert en forholdsmessig andel av administrative kostnader.

2.2 Ulik detaljeringsgrad i styringen mellom sektorene

Når styringen av Fylkesmannen skjer fra et stort antall departementer og direktorater med til dels ulike oppgavetyper, er det ikke uventet at embetene opplever at styringen varierer mellom sektorene. Som figur 1 viser mener samtlige fylkesmenn i spørreundersøkelsen at de *ulike sektorene styrer embetene på et svært ulikt detaljeringsnivå*.

¹ Styring, samhandling og organisering, AAD (2003)

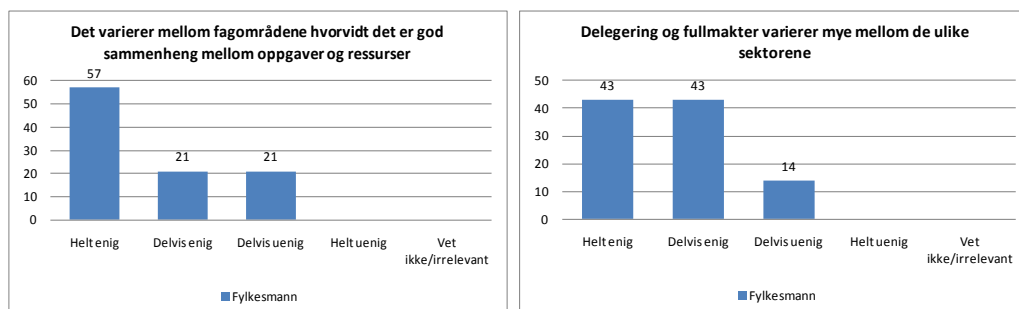
² Finansieringsordning for Fylkesmannen, FAD (2009)

Figur 1 Om detaljeringsnivået i styringen. Tall i prosent.

Dette inntrykket bekreftes i intervjuene både med fylkesmenn, utdanningsdirektører og representanter for Udir, KD og FAD. De ulike sektorene er preget av ulik styringskultur, noe som også gjør seg gjeldende i styringen av fylkesmannsembetene.

De øvrige sektorene vurderes noe ulikt av fylkesmennene. Mange peker imidlertid på at Landbruks- og matdepartementet har en god fagstyring av embetene, mens andre mener at denne sektoren også styrer for detaljert. Noen fremhever også Udir som et direktorat som driver god fagstyring, mens andre fylkesmenn mener at også Udir styrer for detaljert.

Flere informanter peker imidlertid på at ulik detaljeringsgrad også kan være et uttrykk for at det er ulike typer oppgaver Fylkesmannen skal ivareta. FAD er opptatt av å legge til rette for administrative styrings-/støttesystemer som ivaretar ulike behov hos de ulike oppdragsgiverne.

Figur 2 Om forskjeller mellom sektorene mht sammenheng mellom ressurser og oppgaver, delegering og fullmakter. Tall i prosent.

Fylkesmennene mener også at det er ulikheter mellom sektorene mht om det er god sammenheng mellom oppgaver og ressurser (jf. figur 2). Likeledes er det variasjoner mht delegering og fullmakter.

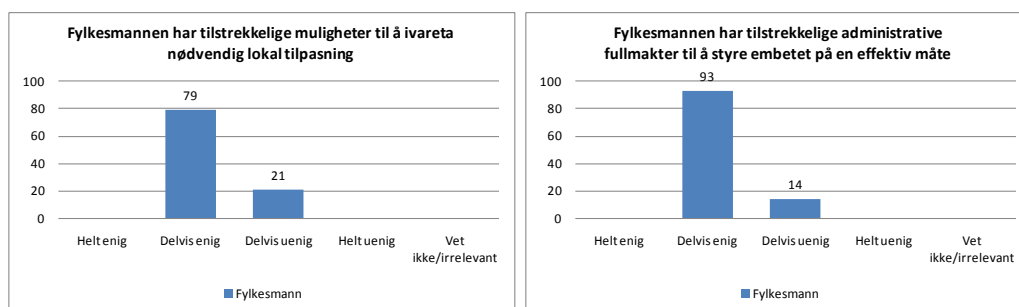
2.3 Ulike syn på Fylkesmannens handlingsrom

Fylkesmannsembetene skal ivareta oppgaver på vegne av mange departementer og direktorater. Gjennomføringen av sektoroppgavene har høy prioritet i

embetene³. Når oppgaver er lagt til Fylkesmannen, er det imidlertid også for å sikre en viss lokal tilpasning, for å samordne styringssignaler mot kommunene og for å dra nytte av ”stordriftsfordelene” det innebærer å benytte embetene til oppgaveløsningen.

Spørreundersøkelsen viser at et klart flertall av fylkesmennene er delvis enige i at *Fylkesmannen har tilstrekkelige muligheter til å ivareta nødvendig lokal tilpasning og at de har administrative fullmakter til å styre embetet på en effektiv måte* (jf. Figur 3).

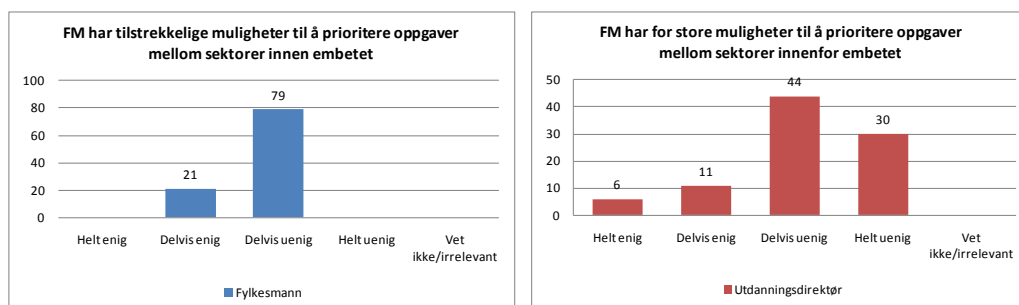
Figur 3 Om muligheter for lokal tilpasning og hvilke administrative fullmakter Fylkesmannen har. Tall i prosent.



På spørsmål om *Fylkesmannen har tilstrekkelige muligheter til å prioritere oppgaver mellom sektorer*, svarer imidlertid et flertall av fylkesmennene at de er delvis uenige i dette (figur 4). I intervjuene fremkommer det at flere fylkesmenn gjerne hadde sett at det var større rom for fleksibilitet i ressursbruken mellom sektorene.

Fra tidligere prosjekter⁴ vet vi at sektorlederne i embetene har større tendens til å ville ”skjerme” egne områder, og at enkelte derfor ønsker relativt stor grad av detaljstyring fra eget departement/direktorat. På spørsmål om fylkesmannen har for store muligheter til å prioritere oppgaver mellom sektorene innenfor embetet, mener imidlertid kun 17 prosent av utdanningsdirektørene at dette er tilfelle. Det betyr imidlertid ikke nødvendigvis at utdanningsdirektørene ønsker at fylkesmannen skal ha *større* muligheter for omprioritering av oppgaver.

Figur 4 Om muligheter for å prioritere oppgaver mellom sektorer. Tall i prosent.



³ Jfr. bl.a Difi-rapport 2009:9 En vellykket samordning av regional stat?

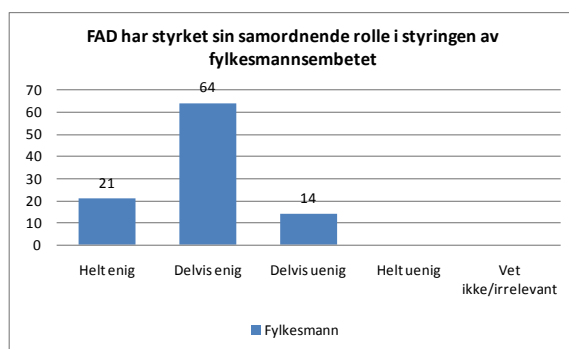
⁴ Difi-rapport 2009:9, Statskonsult Rapport 2000:10

2.4 FAD har styrket sin samordningsrolle

FAD har et viktig samordningsansvar i styringen av fylkesmannsembetene. Samordningen skjer blant annet gjennom utarbeidelsen av budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet. FAD har videre en samordningsrolle ved å legge til rette for felles administrative styringssystemer. I tillegg til tildelingsbrev og embetsoppdrag dreier det seg bl.a. om opplegg for ressursrapportering og elektronisk årsrapportering. Dette er også temaer i DFU og DFUS (saksbehandlergruppen under DFU). FAD samordner også tilbakemeldingene til den enkelte fylkesmann og formidler dette gjennom ledersamtalene.

Spørreundersøkelsen blant fylkesmennene viser at et klart flertall er helt eller delvis enig i påstanden om at *FAD har styrket sin samordnende rolle i styringen av embetene* (figur 5).

Figur 5 Om FADs samordningsrolle. Tall i prosent.



Flere av fylkesmennene mener at FAD ”gjør så godt de kan” med å samordne de øvrige departementene. Samtidig mener enkelte av informantene i Udir og KD at FAD kan ta et enda strammere grep, f.eks. med å redusere detaljeringsnivået i tildelingsbrevet. KD/Udir er lojale til de føringer FAD har lagt når det gjelder detaljeringsnivået i tildelingsbrevet, men opplever at andre departementer/direktorater ikke følger like godt opp. Dette fører til svært ulikt detaljeringsnivå i tildelingsbrevet.

FAD på sin side viser til at selv om de formelt har mulighet til å kunne styre sterkere, så er ikke det nødvendigvis hensiktsmessig med tanke på å oppnå bedre samordning. Det er viktig for FAD at alle departementene og direktoratene opplever at deres oppgaver blir godt ivaretatt av embetene, og dette kan innebære behov for noe ulikheter i f.eks. detaljeringsgraden i styringen.

Samtidig peker FAD på at de antagelig kan utfordre departementene og direktoratene mer på helhetstenkning og øke forståelsen av hva ”fylkesmannskonseptet” er.

2.5 DFU kan bli et mer slagkraftig samordningsorgan

Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) er et rådgivende organ for FAD og er et forum for styringskoordinering og erfaringsutveksling. I tillegg arrangerer FAD et årlig departementsrådsmøte om budsjett.

I DFU er departementene som har lagt oppdrag til Fylkesmannen representert. DFU møtes 4-6 ganger i året. DFU har en rolle i utarbeidelsen av budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet til embetene, samt årlig vurdering av ressursbruk i embetene og forholdet oppgaver og ressurser samlet sett. Hvert år i desember avholdes et møte for departementsrådene i de mest sentrale fagdepartementene. Dette for å vurdere budsjettsituasjonen førstkommende år, samt forberede budsjettprosessen og arbeidet påfølgende år. Dette innebærer bl.a. å vurdere nødvendige tiltak for å rette opp forholdene på områder hvor det varsles om vesentlig svikt i måloppnåelse i embetene og orienteringer fra fagdepartementene om planlagte endringer i oppgaveporteføljen og vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av disse.

Direktoratene er ikke representert i DFU, men de deltar på lik linje med departementene i saksbehandlergruppen (DFUS). Fra Udirs side oppleves det som problematisk at direktoratene ikke er representert i DFU. Dette vil bli enda mer merkbart når embetsstyringen på barnehagesektoren overføres til Udir fra 2012, og direktoratet får ansvaret for både barnehage og utdanning.

I intervjuene med KD og Udir har det kommet synspunkter på at ikke alle departementene prioriterer DFU tilstrekkelig. Det vises bl.a. til at det er ulikt hvilket nivå som representerer departementene. Det gis også uttrykk for at ikke alle er like flinke til å følge opp beslutninger det har vært enighet om i DFU. Dessuten blir det hevdet at den samordningen som skjer i DFU i hovedsak er av administrativ art. Flere påpeker behovet for et mer slagkraftig organ for samordning og avstemming av detaljeringsnivået på faglige styringssignaler.

Fra Udirs side blir det også pekt på at FAD kan bli flinkere til å benytte både DFU og DFUS til å drøfte problemstillinger på tvers av sektorene. Et eksempel på et tema som gjelder alle sektorene, er hvilket nivå departementene og direktoratene bør legge seg på når man skal definere "avvik" som skal rapporteres til FAD i forbindelse med ledersamtalen FAD har med fylkesmennene.

3 Styringen på utdanningsområdet

I dette kapittelet presenteres funn fra spørreundersøkelsen og intervjuene knyttet til styringen

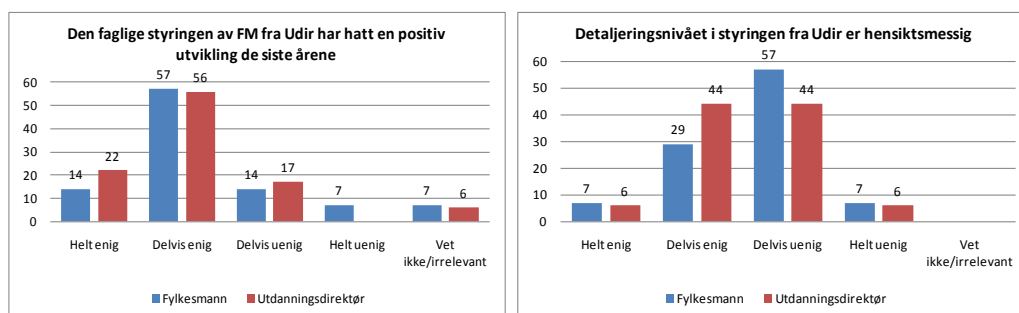
3.1 Positiv utvikling i styringen

3.1.1 Bred enighet om at styringen er blitt bedre

Udir har hatt ansvaret for embetsstyringen av Fylkesmennene på utdanningsområdet siden opprettelsen av direktoratet i 2004. De statlige utdanningskontorene ble tidligere styrt fra KD, og kontorene ble innlemmet i fylkesmannsembetet i 2003.

Hovedinntrykket som gis både gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene er at *styringen fra Udir har hatt en positiv utvikling de siste årene*. Som figur 6 viser så er fylkesmenn og utdanningsdirektører samstemte i synet på dette.

Figur 6 Om utviklingen i Udirs styring og detaljeringsnivået i styringen. Tall i prosent.



I intervjuer med ledere i Udir er det også en gjennomgående oppfatning at det har vært en positiv utvikling i styringen. Da Udir ble opprettet, ble det viktig å få på plass et godt system for styring av embetene. Det fantes lite man kunne bygge videre på i styringstradisjonen fra KD slik at styringen måtte bygges opp fra grunnen av. Samtidig var det behov for en del opprydding, bl.a. i omfanget av direkte kontakt fra saksbehandlere til utdanningsdirektørene uten lederforankring. Udir har derfor i løpet av relativt kort tid brukt mye ressurser på å utvikle det styringsopplegget som følges i dag.

Selv om informantene i Udir er samstemte i at man nå har kommet langt i å få til en bedre styring, mener mange at det fortsatt er rom for forbedringer. Innretningen på styringen vil kunne skifte i ulike faser. Styringsgrepene i startfasen har vært preget av at utdanningsavdelingene tidligere var selvstendige enheter og endringene i styringen har vært resultatet av bevisste valg og prioriteringer.

Flere av informantene i Udir fremhever imidlertid at variasjoner og ulikheter mellom embetene gjør styringen av Fylkesmannen til en krevende oppgave. Det kan også være utfordrende å finne den rette balansen mellom styring og autonomi, siden utdanningsdirektørene tidligere hadde svært store frihetsgrader.

Det hevdes også at man på løpende basis må stille spørsmål om Udir styrer på de rette tingene i forhold til utfordringene i skolene, og om direktoratet bruker regional stat godt nok i forhold til behovene i sektoren. Flere er også opptatt av at oppgavefordelingen mellom sentral stat, regional stat og skoleeierne må vies løpende oppmerksomhet. Det samme gjelder spørsmål om på hvilket nivå midlene til utviklingsarbeid kan benyttes mest effektivt.

3.1.2 Delte meninger om detaljeringsnivået i styringen

Meningene er imidlertid mer delte på spørsmålet om *detaljeringsnivået i styringen er hensiktsmessig* (se figur 6 over), og her er det en tendens til at fylkesmennene er noe mindre fornøyde enn utdanningsdirektørene. At meningene er så delte kan forstås på bakgrunn av at det er stor variasjon i detaljeringsgrad mellom de ulike oppgavene i embetsoppdraget. I intervjuene var dette et gjennomgående tema.

Det er særlig det høye detaljeringsnivået på tilsynsområdet som fremheves som problematisk (se nærmere om dette kapittel 3.7). Flere utdanningsdirektører gir uttrykk for at andre oppgaver vies liten eller ingen oppmerksomhet i styringsdialogen. Selv om mange er kritiske til utviklingen av det som omtales som et altfor rigid og byråkratisk regime på tilsynsområdet, er likevel hovedinntrykket en bred enighet om at styringen er blitt mye mer profesjonell enn den gang styringsansvaret lå i KD.

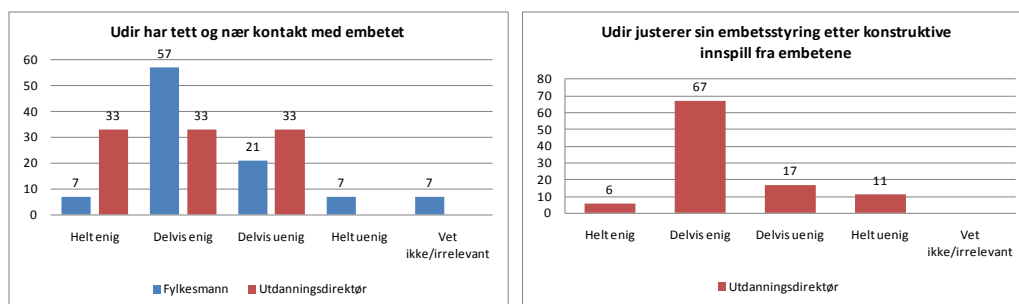
Informanter i Udir opplyser at detaljeringsgraden nå er mindre etter endringer som ble gjennomført fra 2010 til 2011. Andre hevder at detaljeringsnivået egentlig ikke har vært urimelig stort, og at Udir blir styrt minst like detaljert fra departementet. Det er f.eks. KD som bestemmer temaer for nasjonale tilsyn.

Noen mener man bør skille mellom diskusjoner om detaljeringsgraden i selve styringen og *faglige* diskusjoner om detaljeringsnivået i metodeopplegg og andre mekanismer som tas i bruk for å bidra til en mer enhetlig praksis nasjonalt.

3.1.3 Relasjonen oppleves som god, men kan videreutvikles

Som figur 7 viser så opplever ikke alle at de har en *tett og nær kontakt med direktoratet*. For noen fylkesmenn fremstår Udir fortsatt som litt utydelig og fjernt. Hovedinntrykket både fra spørreundersøkelsen og intervjuene er likevel at relasjonen til Udir oppleves som god, og at hele styringsdialogen er inne i en god utvikling. Flere trekker frem at Udir er et ungt direktorat og sett i lys av det, må man også akseptere at det kan skje enkelte feilskjær. Direktoratet berømmes også for at det nå har tatt initiativ til å sette sin egen styringspraksis under lupen.

Figur 7 Om kontakten mellom Udir og embetene. Tall i prosent.



Et stort flertall av utdanningsdirektørene mener at *Udir justerer embetsstyringen når embetene kommer med konstruktive innspill* (figur 7). I intervjuene er det også flere som fremhever at direktoratet etter hvert er blitt mer lyttende. Noen kritiske røster mener derimot at selv om Udir gir inntrykk av å være lyttende og ønske dialog, så etterleves dette ikke alltid i praksis. Til tross for uttalte ønsker om dialog fra Udirs side, har det vært mye enveiskommunikasjon. Ikke alle prosesser har blitt opplevd som reelle, er det flere som gir uttrykk for.

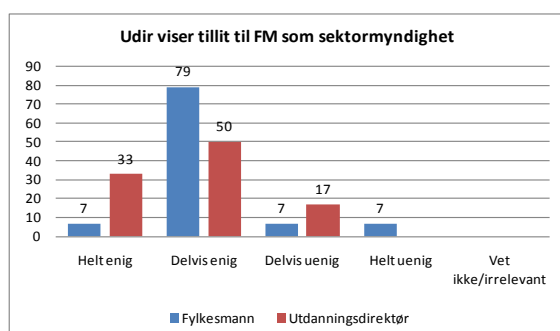
Fylkesmennene har også jevnt over et positivt bilde av Udirs styring sammenlignet med embetsstyringen fra andre direktorater og departementer, selv om de samtidig ser at det fins et klart forbedringspotensial. Udir blir omtalt som skikkelige og ryddige, og får særlig ros for at nye oppgaver følges av ressurser. Som en av respondentene uttrykte det, er det ikke behov for grunnleggende nytenkning rundt styringen, men videreutvikling.

3.2 Udir kan fortsatt øke sin kompetanse om embetene

3.2.1 Tilliten til Fylkesmannen er god, men kan bli bedre

Et stort flertall av både fylkesmenn og utdanningsdirektører mener at *Udir viser tillit til Fylkesmannen som sektormyndighet* (figur 8). Dette underbygges av synspunkter fra intervjuene, selv om informantene nyanserer dette bildet i noen grad. Flere mener at Udir, i likhet med en del andre direktorater, kunne vise mer tillit til fylkesmannen som virksomhetsleder og sektoransvarlig ved å tilrettelegge for en større grad av rammestyring enn i dag. Mange synes heller ikke tilliten til at fylkesmannen klarer å skape synergier mellom sektorene, er stor nok.

Figur 8 Om Udirs tillit til Fylkesmannen. Tall i prosent.



Udir på sin side understreker i intervjuene at Fylkesmannen er en svært viktig del av deres apparat og at de har stor tillit til det arbeidet de utfører for Udir. Direktoratet viser også til at dialog med, og tilbakemeldinger fra embedtene er svært viktig for at Udir skal få økt kjennskap til situasjonen i fylkene.

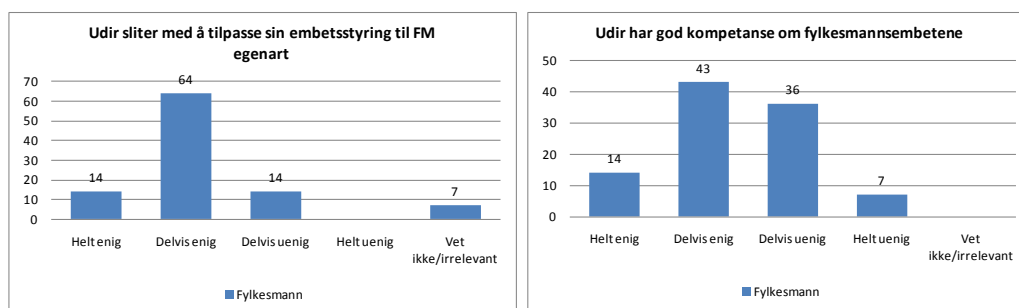
Enkelte utdanningsdirektører opplever imidlertid en manglende tillit til og liten respekt for den kompetansen og erfaringen de har opparbeidet seg fra sitt lokale og regionale ståsted. I enkelte fellessatsinger (regionale konferanser) har direktørene dessuten følt seg hensatt i en teknisk sekretærrolle, selv om de også hadde hatt mye å bidra med til det innholdsmessige.

Difis hovedinntrykk er at ønsket om å bli møtt med større respekt ikke gjelder alle deler av Udir, men primært er rettet mot noen deler og enkeltpersoner. Etter vårt syn bør også opplevelsen av manglende respekt ses i sammenheng med at utdanningsdirektørene gjennomgående ønsker å inngå i en mer likeverdig samarbeidsrelasjon med direktoratet. I tillegg kan det være uttrykk for oppfatninger om at mange i Udir hverken har god nok kunnskap om Fylkesmannen eller tilstrekkelig forståelse for fylkesmannsrollen.

3.2.2 Udirs kompetanse om Fylkesmannen kan styrkes

En stor overvekt av fylkesmennene er enige i at Udir sliter med å *tilpasse sin styring til fylkesmannsambetets egenart* (figur 9). Spørsmålet om egenart kan ha blitt tolket både som "særegne forhold i eget fylke" og som "særpreget ved selve fylkesmannskonseptet". Manglende tilpasning kan dessuten skyldes andre forhold enn manglende kjennskap til embedtene, blant annet selve styringsmodellen med mange konkurrerende sektorer.

Figur 9 Om Udirs evne til å tilpasse styringen til FMs egenart og kjennskapen til embedtene. Tall i prosent.



Neste påstand viser imidlertid at relativt mange er uenige i at Udir har *god kompetanse om fylkesmannsambetene* (figur 9). Inntrykket av at kjennskap til fylkesmannsambetene er et klart forbedringsområde, forsterkes av intervjuene både med fylkesmenn og utdanningsdirektører. Det som særlig trekkes frem, er liten forståelse for Fylkesmannens rolle som knutepunkt mellom stat og kommune. Embetsstyringen innebærer også sektorstyring og bidrar til den totale styring av kommunene, og det er Fylkesmannens ansvar å melde tilbake til sine oppdragsgivere om den samlede effekten av styringen.

Videre etterlyser mange en større helhetsforståelse og innsikt i at mange oppgaver fra ulike sektorer henger sammen, og at samordning og samarbeid på

tvers derfor kan bidra til at oppgavene også i egen sektor løses på en bedre måte.

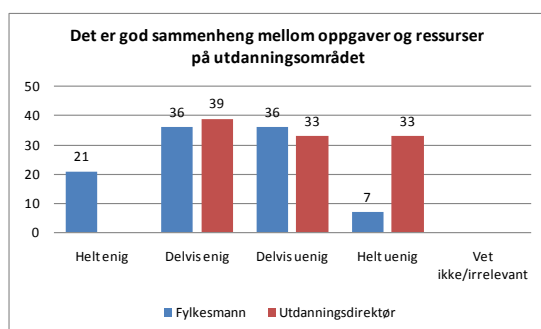
I intervjuene i Udir fremkom det i tillegg synspunkter på at kunnskapsgrunnlaget om forskjeller mellom embetene er for svakt utviklet i direktoratet. Særlig fagavdelinger som ikke deltar aktivt i styringen, men likevel bruker embetene, kan ha for liten innsikt i dette, mente noen.

3.3 Begrenset handlingsrom for embetene

3.3.1 Delte meninger om sammenhengen mellom oppgaver og ressurser

Figur 10 viser at fylkesmennene er noe mer fornøyd med *sammenhengen mellom oppgaver og ressurser* enn utdanningsdirektørene. Blant de sistnevnte er flertallet av respondentene uenige i at sammenhengen er god. Intervjuene utdyper disse forskjellene i noen grad. Fylkesmennene er mer tilbøyelige til å mene at ressurstilgangen er rimelig god på utdanningsområdet sammenlignet med situasjonen i andre sektorer.

Figur 10 Om sammenhengen mellom oppgaver og ressurser på utdanningsområdet. Tall i prosent.



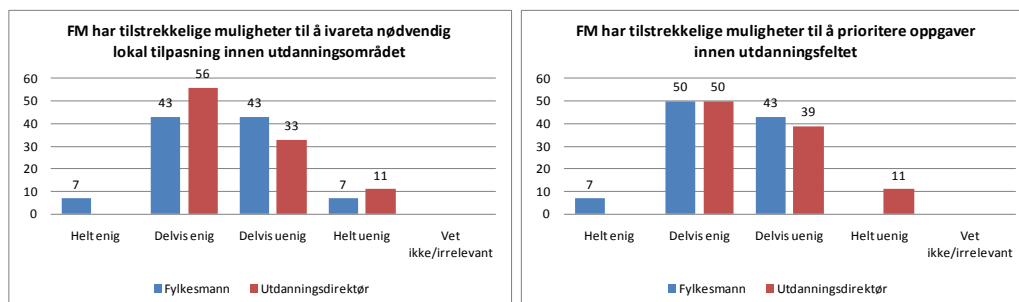
Utdanningsdirektørene virker mer opptatt av den totale mengden av små og store oppgaver i forhold til bemannings situasjonen. Flere har inntrykk av at en del oppgaver, og hvor mye ressurser disse krever, er usynlig for Udir. Eksempler som nevnes er eksamen, plansaker samt samordning og tverrgående samarbeid. Det blir også hevdet at ressurssituasjonen på utdanningsområdet varierer en del mellom embetene, og dermed oppleves ulikt fra embete til embete.

Flere utdanningsdirektører mener at den generelle ressurssituasjonen, med det de opplever som dårlig samsvar mellom lønn, drift, personalunderskudd og et generelt høyt forventningsnivå, bør vies mer oppmerksomhet i styringsdialogen. Betrachninger om forhold knyttet til ressurser og bemanning bør inngå som et legitimt tema i styringsmøtene, hevdet det. Andre informanter opplever ikke så stor ressursskvis, og mener Udir har vært flinke til å kutte på antall satsninger og handlingsplaner for å tilpasse oppdraget til ressursene i embetet.

3.3.2 Ulike syn på mulighetene for lokal tilpasning

Som figur 11 viser deler respondentene blant fylkesmennene seg i to like store grupperinger i spørsmålet om *mulighetene til nødvendig lokal tilpasning på utdanningsområdet er tilstrekkelig*. Utdanningsdirektørene har også ulike syn på dette spørsmålet seg imellom.

Figur 11 Om muligheter for lokal tilpasning og prioritering av oppgaver på utdanningsområdet. Tall i prosent.



I intervjuene og de åpne kommentarfeltene i spørreundersøkelsen er det enkelte som trekker frem tilpasningen av nasjonal politikk til lokale forhold som det største forbedringspunktet i styringen. Embetene er ulike med hensyn til nærings- og befolkningsstruktur samt geografi. Dette skaper behov for en viss differensiering av oppdragene og mulighet for økt fleksibilitet i oppgaveløsningen. Mulighet for mer lokal tilpasning og økt tillit fra sentralt hold til Fylkesmannen som sektormyndighet er en nødvendig forutsetning for at fylkesmannen skal kunne fungere som en reell virksomhetsleder. Fylkesmennene er opptatt av muligheter til å vurdere den totale produksjonen i embetet samlet og etterlyser mer rammestyring.

En fylkesmann fremhever likevel Udir som en av de "bedre i klassen" ved at de gir en del frihetsgrader til å finne lokale løsninger. Flere sier seg også fornøyd med det nye opplegget for embetenes vurdering av egen måloppnåelse i forhold til kriteriene: embetets ressurser, kompetanse, metodikk og strategier samt andre forhold i fylket. Det blir opplevd som positivt at Udir på denne måten kommer embetene i møte i forhold til særtrekk og spesielle utfordringer i hvert embete.

Utdanningsområdet er preget av mange omfattende og detaljerte rundskriv som overlater lite til lokalt skjønn. Flere nevner også at når mengden av ressurser til nasjonale tilsyn øker, så blir det mindre rom for egeninitierte tilsyn definert på grunnlag av embetets kunnskap om lokale forhold. Ulike syn på og uenighet om virkemiddelbruk (dvs. valg av kontroll og tilsyn fremfor veiledning og pedagogiske virkemidler) kan nok også ha påvirket svarene på spørsmålet om muligheter til lokal tilpasning. Mange mener at nasjonale hensyn er viktige, men at en fullstendig likeartet oppgaveutførelse verken er mulig eller ønskelig, og dessuten svært ressurskrevende. Det er mange forhold som ikke lar seg koordinere og styre fra sentralt hold, sies det.

På den annen side er det noen som nevner områder hvor det er behov for mindre lokalt handlingsrom og klarere nasjonale standarder. Dette gjelder særlig behovet for en felles lovforståelse og en mer ensartet

klagesaksbehandling. Dette er oppgaver som er preget av mye skjønn og ulik praksis i embetene, uten at Udir titter dem spesielt i kortene på dette eller har tilstrekkelig oppmerksomhet på denne oppgaveutførelsen i sin embetsstyring.

Informanter i Udir påpeker derimot at for eksempel detaljerte rundskriv og metodeopplegg nettopp er tiltak for å utvikle en mer enhetlig lovforståelse og praksis nasjonalt.

3.3.3 Sprikende syn på muligheter for prioritering innenfor utdanningsområdet

Et knepent flertall både blant fylkesmennene og utdanningsdirektørene mener at embetene har *tilstrekkelige muligheter til å prioritere mellom oppgaver innen utdanningsfeltet* (figur 11 over).

Intervjuene tyder på at de som mener mulighetene til egne prioriteringer er for små, også her har den sterke prioriteringen av tilsyn fra sentralt hold i tankene. Jo sterkere trykket er på tilsyn, jo mindre oppmerksomhet og lokalt handlingsrom blir det på andre områder. Mange er opptatt av at virkemiddelbruken må bli mer kunnskapsbasert, og synes det er positivt at Udir nå vil gjennomgå dette nærmere. Valg av tilsyn må vurderes i et kost/nytteperspektiv og virkemiddelbruken bør bli mer balansert enn i dag, er det mange som mener. Noen har også forhåpninger til at det nye Kunnskapscenteret ved Norsk forskningsråd vil fylle behovet for et sentralt kompetansemiljø.

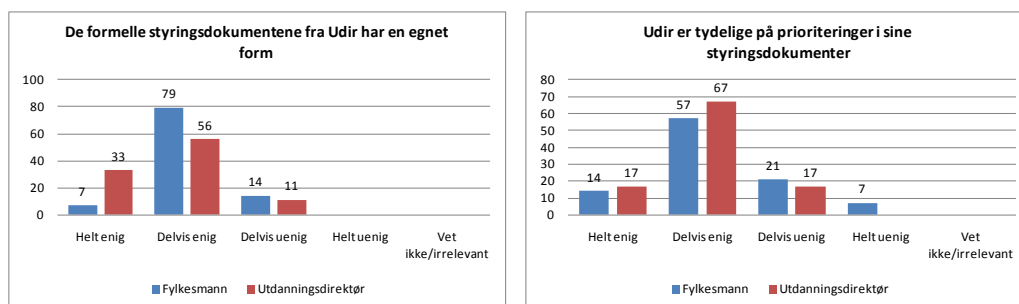
Flere fremhever at Fylkesmannens rolle er ulik på ulike områder av utdanningsfeltet, og at man på noen områder savner tydeligere prioriteringssignaler og forventninger til hva rollen skal være. Det har også vakt oppmerksomhet at man i noen sammenhenger fra sentralt hold har gått utenom embetet og direkte til kommuner og fylkeskommuner. Enkelte spør også hvilke konsekvenser det kan få for rollen at Udir overtar flere og flere oppgaver selv.

For Udir har det i en periode vært et bevisst valg å begrense utdanningsdirektørenes handlingsrom, og vektlegge nasjonale hensyn i sterkere grad enn regional autonomi.

3.4 Styringsdokumentene fungerer godt

Det er bred enighet om at *de formelle styringsdokumentene fra Udir har en egnet form* (figur 12). Dette sammenfaller også med synspunktene fra intervjuene. Det er samstemthet om at dokumentene er blitt stadig bedre og har utviklet seg fra å være vide og overordnede til å bli veldig spesifikke. Embetsoppdraget beskrives ned på oppgavenivå og legges til grunn for virksomhetsplanleggingen. Mal og rutiner rundt årsrapporten får også positiv omtale.

Figur 12 Om styringsdokumentene fra Udir. Tall i prosent.

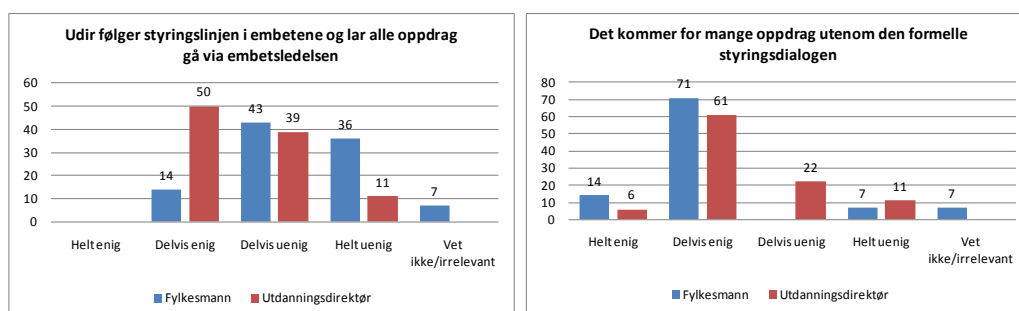


Det er også et klart flertall som er enige i at Udir er *tydelige på prioriteringer i sine styringsdokumenter* (figur 12). Når så mange kun er delvis enige, har det nok sammenheng med at prioriteringene er meget klare og dels svært detaljerte på tilsynsområdet, mens de på andre områder oppfattes som helt fraværende eller lite spesifikke. Hvorvidt dette er en fordel eller ei, var det litt ulike syn på i intervjuene. Dels blir det formulert ønsker om klarere signaler. Men noen mener også at embetene står friere til å velge egne strategier og foreta egne prioriteringer dersom formuleringene ikke er så presise. Om dette er ønskelig, vil avhenge av type oppgave.

3.5 Udir er blitt flinkere til å følge styringslinjen

Av figur 13 fremgår det at utdanningsdirektørene i større grad enn fylkesmennene er enige i at Udir følger *styringslinjen i embetene og lar alle oppdrag gå via embetsledelsen*. Det kan dermed virke som om fylkesmennene har inntrykk av at flere oppdrag går direkte i faglinjen enn det som faktisk er tilfelle. Det har blitt nevnt at dette kan ha sammenheng med at oppdrag som tidligere hørte hjemme under Udir nå er flyttet til andre departementer/direktorater som har en mer uryddig styringslinje.

Figur 13 Om styringslinjen følges og om oppdrag kommer utenom styringsdialogen. Tall i prosent.



Intervjuene ga anledning til å utdype dette bildet. Hovedinntrykket er at Udir er blitt mye flinkere til å respektere styringslinjen, selv om det fortsatt i noen grad syndes mot denne hovedregelen. Difis inntrykk er at dette ikke blir oppfattet som noe stort problem. Fylkesmennene har ulike syn på om det er behov for mer kontakt og henvendelser via embetsledelsen. Noen reagerer på omfattende styring i fagkanalen, mens andre ikke ønsker å bli mer involvert enn de er i dag.

Det er bred enighet om at formelle styringsdokumenter og større oppdrag med ressursmessige konsekvenser eller endringer må sendes via fylkesmannen.

Mange anser det imidlertid som helt naturlig at mye av detaljeringen rundt oppdragene og annen kontakt må skje direkte i faglinjen. Noen hevder også at embetsledelsen må skjermes fra å motta informasjon om både stort og smått, og at man generelt må skille bedre mellom hva som er formell styring og hva som er faglig dialog og samhandling.

Flere gir uttrykk for at det er viktigere at Udir følger styringslinjen ut mot kommunene. Det vises til brudd på denne styringslinjen ved at Udir eller KD går helt utenom fylkesmannsembetene når de sender oppgaver eller iverksetter tiltak i kommuner eller fylkeskommuner. Dette blir oppfattet som et større problem, og et minstekrav i slike tilfelle må i hvert fall være at Fylkesmannen mottar kopi eller blir orientert på annen måte. Informantene er imidlertid klar over at her synder også KD ved at de går utenom Udir, som tilfellet var ved "Ny giv".

Ellers får Udir ros for at såkalt saksbehandlerstyring ikke lenger forekommer på utdanningsområdet, eller i ubetydelig grad. Her opptrer Udir svært ryddig i motsetning til enkelte andre sektorer.

Som figur 13 viser, er det bred enighet om at det kommer *for mange oppdrag utenom den formelle styringsdialogen*. Mange av disse oppdragene er imidlertid initiert fra KD, og kan være detaljeringer av noe som er varslet tidligere. Noen nevner også at omfanget er mindre enn tidligere. Informantene berømmer Udir for at det alltid følger midler med disse oppdragene, og mange synes det er rimelig greit å håndtere dem.

Enkelte informanter i embetene er imidlertid kritiske til at Udir overfører midler til fylkesmennene helt på tampen av året. Her er det imidlertid uklart om informantene mener tilskuddsmidler (som skal fordeles til kommunene) eller prosjektmidler (som Fylkesmannen disponerer). Udir opplyser at bevilgninger til regelstyrte tilskuddsordninger blir justert i omgrupperingsproposisjonen som behandles av Stortinget i november/desember og midlene sendes Fylkesmannen i desember etter budsjettbehandlingen.

Embetene synes heller ikke det er greit at det gis altfor korte tidsfrister når embetene får oppdrag i forbindelse med prosjekter som skal i gangsettes ute i kommunene. Selv om man på kort tid f.eks. klarer å finne skoler som kan delta i et prosjekt, blir den lokale forankringen altfor dårlig.

3.6 Resultatkravene kan formuleres tydeligere

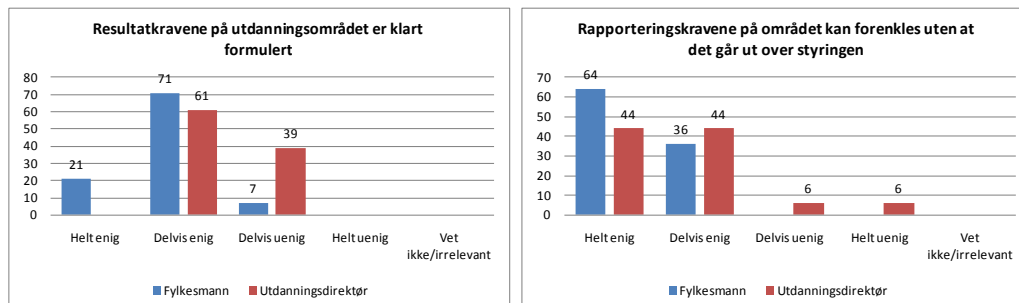
3.6.1 Forventningsnivået bør klargjøres på enkelte områder

Det er noe uenighet om *resultatkravene er klart formulert* (figur 14). Dette kan nok dels være uttrykk for at kravene er veldig klare på tilsynsområdet, men svært utydelige på andre.

I intervjuene med utdanningsdirektørene var den rådende oppfatningen at det har vært en positiv utvikling de siste årene, i den forstand at formuleringene er blitt stadig bedre. Dette synspunktet deles også av mange som ikke er fornøyd

med innholdet eller de resultatindikatorene som blir lagt til grunn. Et annet problem er mangelen på fleksibilitet, selv om oppdragene er tydelig nok formulert.

Figur 14 Om resultat- og rapporteringskrav på utdanningsområdet. Tall i prosent.



Flere er opptatt av at de tradisjonelle oppgavene som *må* gjøres, som f.eks. eksamen og nasjonale prøver, blir usynlige i styringsdialogen. Det blir vanskelig å få oversikt over den totale oppgaveporteføljen. En annen konsekvens er at på områder hvor man har et stort handlingsrom, blir det gjort mindre, mens detaljerte føringer følges opp.

Disse synspunktene innebærer derimot ikke at informantene uten videre ønsker at resultatkravene på alle områder skal bli like klare og detaljerte som på tilsynsområdet. Her er synspunktene både noe sprikende, og også i noen grad ambivalente. Dels etterlyses en større grad av konkretisering og dels gis det uttrykk for at det er greit med generelle formuleringer, som gir større handlingsrom. Det siste ble særlig nevnt i tilknytning til utviklingsoppgaver.

Hovedinntrykket er at det som først og fremst etterspørres av de fleste, er økt tydelighet i form av et høyere presisjonsnivå, og ikke i form av detaljerte føringer på arbeidsmåter og ressursbruk. Ulike krav som "medvirke til/bidra til/bistå Udir med" er allerede erkjent som et problem, og Udir arbeider med å redusere slike formuleringer, blir det opplyst. Det er først og fremst behov for å klargjøre hva som er "kan", "bør", "skal" og "må"- oppgaver, slik at forventningsnivået blir noe mer nyansert og tydelig i forhold til ulike typer oppdrag. Dette kan gi embetene et bedre grunnlag for egne prioriteringer, hevdes det.

Embeter som har fått ansvar for nasjonale oppgaver, opplever at resultatkrav og oppfølging av disse oppgavene er svakt utviklet og vies liten oppmerksomhet fra Udir. I intervjuene i Udir var det også noen som mente at disse oppgavene blir stemoderlig behandlet i direktoratet.

Enkelte nevner også at det er vanskelig å måle resultater og effekter av egen innsats på utdanningsområdet. Noen understreker at Udir må bli flinkere til å skille bedre mellom styring av skolesektoren og kommunene som egne rettssubjekter og styringen av Fylkesmannens utdanningsavdeling.

Informanter i Udir innser at ressursbruk og volumkrav knyttet til aktiviteter ikke er gode og dekkende mål, men understreker at det er svært utfordrende å finne gode måleparametre og målformuleringer på utdanningsområdet.

3.6.2 Rapporteringskravene må være tydelige, men ikke omfatte alt

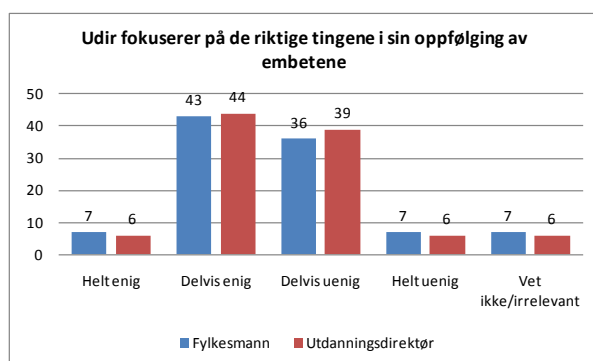
Et klart flertall mener at *rapporteringskravene kan forenkles uten at det går utover styringen* (figur 14 over). I intervjuer med fylkesmennene ble det sagt at Udir har et mer avslappet forhold til rapportering enn mange andre sektorer, bortsett fra på tilsyn. I tillegg til årsrapporten stilles det krav om en del særreportering, både om egne aktiviteter og tilstanden i sektoren. I tillegg til årsrapporten må en del særreporter derfor legges til grunn ved vurdering av embetenes måloppnåelse. Krav om særreportering kan også dukke opp i løpet av året.

Noen informanter peker på at rapporteringsregimet bør videreutvikles parallelt og i samsvar med utviklingen av et økt presisjonsnivå i oppdragene. Tydelige rapporteringskrav etterspørres, men Udir må ikke falle for fristelsen til å be om rapportering på alt. Mange er også opptatt av at kvalitet og ikke bare kvantifiserbare forhold, etter hvert skal få en større plass i rapporteringen.

3.7 For sterk styring på tilsynsområdet?

Det er delte meninger blant fylkesmennene og utdanningsdirektørene i spørsmålet om *Udir fokuserer på de riktige tingene i sin oppfølging av embetene*, jf figur 15.

Figur 15 Om Udirs fokus i oppfølgingen av embetene. Tall i prosent.



Gjennom intervjuene er det særlig fremkommet kommentarer når det gjelder styringen på *tilsynsområdet*. Difi ser på dette både som en viss uenighet om hvor sterkt tilsyn skal prioriteres i embetenes virksomhet, og hvordan tilsyn skal gjennomføres, herunder valg av tilsynsmetodikk. Videre er det ulike syn på hvilken plass tilsyn skal ha i styringen og hvordan embetene skal følges opp på dette resultatområdet.

Flere informanter i embetene understreket at vektleggingen av tilsyn har vært helt nødvendig, men at dreiningen mot tilsyn nå har gått for langt. De viser til at tilsyn er ett av flere virkemidler som Fylkesmennene har, og at valg av

virkemiddel må ses i sammenheng med hvilke som virker best. Flere viser til at det er ønskelig å få større frihet til å velge hensiktsmessige virkemidler i utdanningssektoren, bl.a. å kunne velge mellom tilsyn og andre virkemidler, slik at det blir en god balanse i virkemiddelbruken.

Også blant informantene i Udir er det erkjent at man har for dårlig kunnskap om effektene av dagens virkemiddelbruk og dermed et for svakt grunnlag for å vurdere om direktoratet styrer embetene på de riktige tingene.

Den sterke styringen på tilsynsområdet er et resultat av ønsket endring på utdanningsområdet. Det har vært et bevisst valg å endre utdanningsdirektørens oppgaver fra stor vekt på utvikling til sterkere vekt på tilsyn. Dette igjen er resultat av høyere ambisjoner om å sikre større grad av likhet på utdanningsområdet i hele landet. Det betyr sterkere styring av kommunene, og mer detaljert styring av Fylkesmennene. Udir mener imidlertid ikke at styringen er *for* detaljert, men at det er viktig at tilsyn praktiseres likt i hele landet og at man forholder seg til de samme nasjonale retningslinjer.

Kravet for 2010 om at 40 prosent av ressursene på utdanningsområdet skulle brukes til tilsyn, som sto i embetsoppdraget for 2010, møter mye motbør i intervjuene. Dette kravet er imidlertid fjernet i 2011 og erstattet med individuelle aktivitetskrav til embetene. Det skal nå rapporteres på gjennomførte tilsyn og ikke ressursbruk, i tråd med kravene i finansieringsordningen. Flere informanter i embetene gir likevel uttrykk for at Udir er for opptatt av kvantitet og ressursbruk i stedet for av kvalitet og resultater i sin oppfølging av embetene.

Blant informantene i embetene er det flere som mener at Udir ikke styrer på de rette tingene, når fokus i styringsdokumentene kun er på tilsyn. På tilsynsområdet er oppdragene mer spesifiserte enn det som gjelder forvaltnings- og utviklingsoppgaver. Utdanningsdirektørene oppfatter at bl.a. eksamen og klagesaker, som betraktes som oppgaver som *må* gjøres, får for lite oppmerksomhet i Udir samt at det lokale handlingsrommet blir mindre. Udir på sin side mener at klagesaker er høyt prioritert også i direktoratet.

Avvik i forhold til måloppnåelse blir som oftest kun rapportert på tilsynsområdet (jfr. Udires oppsummering av embetenes årsrapporter). I Udir pekes det imidlertid på at det er en god del feilrapportering, og at måloppnåelsen kan være vanskelig å vurdere.

Difi har gjennom intervjuene i embetene fått et klart inntrykk av at tilsynsmetodikken på utdanningsområdet, som alle embetene er pålagt å følge, ikke anses som heldig. Noe av kritikken går på at metodikken er forskjellig fra andre sektorer, og således oppleves negativt hos kommunene, som lider av "tilsynstretthet". Udir påstås å gå sin egen tilsynsvei, og finne opp kruttet på nytt.

Det har f.eks. vakt stor oppmerksomhet og sterke reaksjoner i embetene, også blant fylkesmennene, at Udir har foretatt sin egen fortolkning av kommuneloven, og bl.a. definert varsel om tilsyn som et enkeltvedtak som kan påklages. Dette strir mot praksis i andre sektorer og blir oppfattet som en svært

uheldig tendens, spesielt sett i lys av Fylkesmannens lovpålagte ansvar for å samordne statlig tilsyn mot kommunene. Noen er forundret over at et så ungt direktorat kan gå ut med slike utspill uten å konferere med andre.

I tillegg påstås tilsyn på utdanningsområdet å være innviklet, med en svært omfattende metodehåndbok ("tilsynsinstruks") som vanskelig lar seg operasjonalisere, og som ikke bidrar til å finne ut hvor god skolen egentlig er. Opplegget må kunne si noe om kvalitet, ikke bare om systemet. Det vises bl.a. til at man bør se mer på loven og intensjonene bak denne enn på avkryssing av et stort antall spørsmål. Enkelte mener at Udir legger opp til et rigid tilsyn i bakkant istedenfor å forebygge mer i forkant.

Noen informanter i embetene forklarer direktoratets tilsynsmetodikk med at medarbeidere i Udir mangler skoleerfaring og pedagogisk bakgrunn. Dermed legges det for mye vekt på kontroll og for lite på veiledning. I stedet for lovlighetskontroll burde Udir være mer opptatt av beste praksis og indikatorer for kvalitet.

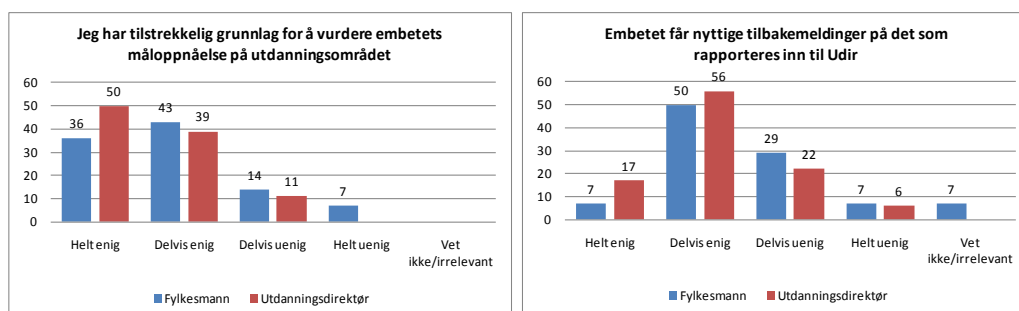
Men samlet sett tegner ikke intervjuobjektene ensidig et mørkt bilde. Bl.a. sies det at tilsynsmetodikken til Udir har vært i god utvikling. Før gikk man rett på pålegg/avvik, mens det nå også trekkes fram positive forhold i tilsynet.

Enkelte informanter tar til orde for at ulike syn på tilsynsarbeidet er en faglig uenighet som ikke hører hjemme i en vurdering av embetsstyringen. Det er likevel et flertall som mener at faglige spørsmål knyttet til tilsynsarbeidet i høy grad har bidratt til å prege styringen og styringsrelasjonen de siste årene. Etter Difis syn kan det være vanskelig å skille klart mellom faglige pålegg og styring. Standardisering av arbeidsmetoder og prosedyrer er også en form for styring selv om den ikke inngår som et ledd i den årlige styringsdialogen.

3.8 Gode tilbakemeldinger på årsrapportene

Ut fra spørreundersøkelsen synes det som om det er en ganske god innsikt i hvordan man ligger an i forhold til målsetningene på området, men denne innsikten ligger, ikke overraskende, noe høyere hos utdanningsdirektørene enn hos fylkesmennene, jf figur 16. Generelt er imidlertid begge gruppene rimelig samstemte om at *de har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere embetets måloppnåelse på utdanningsfeltet*.

Figur 16 Om måloppnåelse og tilbakemeldinger fra Udir til embetene. Tall i prosent



Figur 16 viser også at et flertall av fylkesmenn og utdanningsdirektører mener at *embetet får nyttige tilbakemeldinger på det som rapporteres inn til Udir*.

Vi har fått utdypet dette noe gjennom intervjudataene, der Difi har fått et klart inntrykk av at det gis klare tilbakemeldinger på årsrapporten, noe som bidrar til at det legges mye arbeid i dem. Det brukes ord som ”presise” og ”analytiske” for å karakterisere tilbakemeldingene fra Udir (og KD).

Det er også tilfredshet med at Udir oppsummerer årsrapportene, noe som oppleves som nyttig. Flere roser Udir for at de, i motsetning til andre sektorer, nedlegger så mye arbeid i vurderingen av årsrapportene. Men enkelte sier at det kan gjøres mer mht. å formidle resultater fra andre embeter, slik at de selv kan gjøre en bedre jobb. Enkelte ønsker seg også mer muntlig dialog om årsrapporten.

Informanter i KD mener at årsrapportene ikke er gode nok med hensyn til å synliggjøre resultater. Det er ikke alltid mulig å vurdere måloppnåelse. Det blir hevdet at dette delvis kan skyldes at administrasjonen hos Fylkesmannen kutter tekst på utdanningsområdet. Men også i departementet blir det sagt at det er vanskelig å finne kvalitetsindikatorer. Departementet mener dessuten at tilsynsrapporter, tilbakemeldinger fra kommuner og møter med Fylkesmannen er like viktig som årsrapporten når det gjelder å vurdere resultater. Samtidig blir det pekt på at årsrapporten har en viktig funksjon som hovedgrunnlag for FADs ledersamtale med fylkesmennene.

3.9 Utdanningsdirektørene ønsker å bli brukt mer

En tydelig tilbakemelding fra utdanningsdirektørene både gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene er at de ønsker at deres kompetanse og erfaringer skal bli brukt mer av Udir.

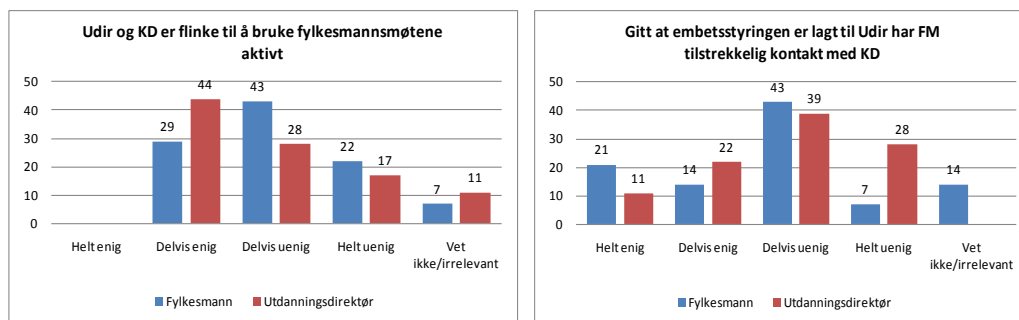
Det arrangeres møter i den statlige utdannings- og barnehageadministrasjon i alt tre ganger i året. Dette er viktige styringsmøter (se kap. 4.4) og et forum for dialog og erfaringsutveksling. Flere utdanningsdirektører gir imidlertid uttrykk for at møtene er for mye preget av enveisinformasjon fra Udir og for lite dialog og diskusjon. Mange foreslår derfor at en større del av informasjonen kan gis skriftlig, mens møtene i større grad bør være drøftende i formen. I tillegg ønsker man flere enn tre møter årlig for å skape mer rom for strategiske diskusjoner.

Utdanningsdirektørene ønsker bl.a. å trekkes inn tidligere i prosesser i Udir som vil få betydning for embetenes oppgaver og utviklingen av skolesektoren. De mener at de besitter en kompetanse og erfaring som Udir kan ha behov for, og ønsker i større grad å være en likeverdig samarbeidspartner for direktoratet.

3.10 Udir kan bli bedre til å bruke fylkesmannsmøtene

Spørreundersøkelsen viser at Udir og KD kan bli *flinkere til å bruke fylkesmannsmøtene aktivt* (jf. figur 17). Særlig fylkesmennene deler denne oppfatningen.

Figur 17 Om Udir's bruk av fylkesmannsmøtene og kontakten mellom embetene og KD. Tall i prosent.



I intervjuene er det både fra fylkesmenn og utdanningsdirektører kommet klare synspunkter på at Udir bør være mer til stede på fylkesmannsmøtene. Difi får opplyst at KD aldri og Udir sjelden er til stede på ledernivå. Dette står i motsetning til en rekke andre departementer, direktorater og tilsyn. Koordinatorene i Udir er imidlertid nesten alltid til stede ved behandlingen av aktuelle saker.

Hvis Udir i større grad deltok på møtene, vil de i større grad ”forstå” fylkesmannsembetene og kunne styre bedre, sies det. I tillegg gir møtene en god anledning til å profilere utdanningsområdet.

Når det gjelder *kontakten med KD*, er denne særlig et savn hos utdanningsdirektørene, jf. figur 17.

I intervjuene har kontakten med KD ikke vært noe stort tema. Noen gir uttrykk for at de ønsker mer kontakt med departementet fordi de har noe å bidra med når det gjelder politikktutforming og i strategidiskusjoner.

Informanter i KD mener de har tilstrekkelig kontakt med embetene, men sier dette er vanskelig å vurdere siden ansvaret er delegert til direktoratet. De ser imidlertid selv ikke behov for mer kontakt. KD har inntrykk av at Udir ivaretar embetsstyringen på en god måte, og sier at utdanningsdirektørene nå får mer systematisk oppfølging og oppmerksomhet enn da de lå direkte under departementet. I kontaktmøtene mellom departementsledere og direktoratsledere hver tredje uke er Fylkesmannen sjelden et tema og oppleves heller ikke som noe konfliktområde i relasjonen mellom departement og direktorat.

I intervjuet i KD blir det opplyst at KD deltar på fylkesmannsmøtene avhengig av dagsorden. Departementet har et par ganger benyttet seg av anledningen til å spille inn temaer til møtene, bl.a. i forbindelse med Kunnskapsløftet.

I tillegg deltar KD på stormøtene i den statlige utdanningsadministrasjonen når det er relevante temaer, men det fremheves at det ikke hersker noen tvil om at dette er Udir's forum.

4 Erfaringer med styringsmøtene på utdanningsområdet

4.1 Møtestruktur

Udir startet med å gjennomføre styringsmøter med hvert enkelt fylkesmannsembete for tre år siden. Det er gjennomført seks embetsvise styringsmøter i året, noe som betyr at hvert embete vil ha et styringsmøte hvert tredje år.

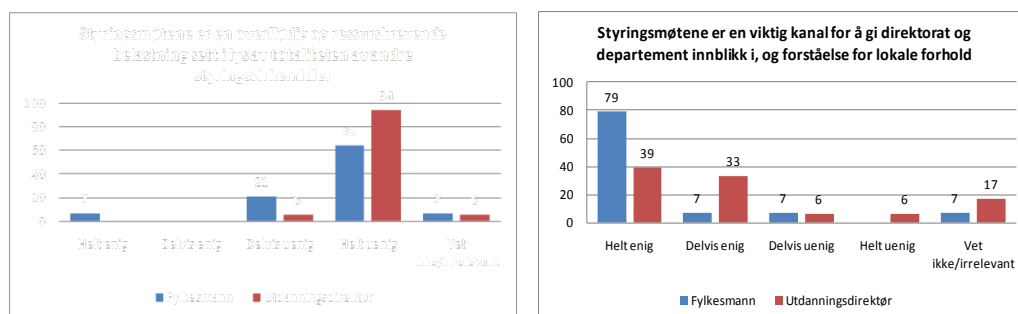
I tillegg til de embetsvise styringsmøtene har Udir faste møter i den statlige utdannings- og barnehageadministrasjon. Dette er møter som arrangeres tre ganger årlig og der alle utdanningsdirektører deltar.

Udir har også jevnlig møter med utdanningsdirektørens arbeidsutvalg (AU). AU består av en utdanningsdirektør fra hver av de fire regionene Udir har delt embetene inn i. AU benyttes for å diskutere relevante problemstillinger og for å planlegge kommende møter o.l. AU fungerer også som en viktig informasjonskanal overfor de øvrige utdanningsdirektørene.

4.2 Styringsmøtene oppleves positivt

Styringsmøtene oppleves i all hovedsak positivt både av fylkesmenn, utdanningsdirektører og Udir. I spørreundersøkelsen er det kun én fylkesmann som er enig i påstanden om at *styringsmøtene er en overflødig og ressurskrevende belastning sett i lys av totaliteten av andre styringsvirkemidler*, jf. figur 18. Så å si samtlige utdanningsdirektører er helt uenige i påstanden.

Figur 18 Om styringsmøtene er ressurskrevende og viktige for å gi Udir innblikk i lokale forhold. Tall i prosent.

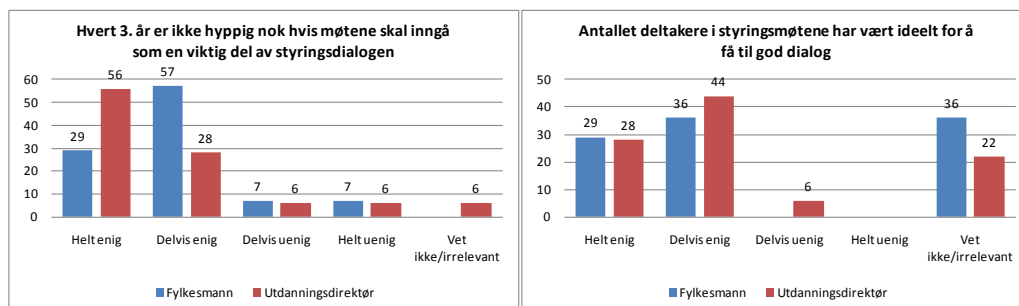


Intervjuene bekrefter inntrykket av at det er positivt med embetsvise styringsmøter. For Udir har styringsmøtene vært svært viktige for å få bedre kunnskap om fylkesmannsembetene generelt og for å få et bedre innblikk i hvilke utfordringer man står overfor på utdanningsområdet i de ulike fylkene. Også fylkesmenn og utdanningsdirektører gir uttrykk for at *møtene er en viktig kanal for å gi direktorat og departement innblikk i lokale forhold* (jf. figur 18).

Udir har gjennomført ett styringsmøte med hvert embete i løpet av de siste tre årene. Enkelte har pekt på at de første møtene var noe "famlende", men at man etter hvert har funnet en god form. Informanter både i Udir og i fylkesmannsembetene peker på at det er et bra antall deltakere og at direktoratet

stiller på riktig nivå (jf. også figur 19). Det er enighet om at det er viktig at direktøren i Udir deltar på møtene for å sikre at embetsledelsen også stiller opp.

Figur 19 Om hyppighet og deltakere i styringsmøtene. Tall i prosent.

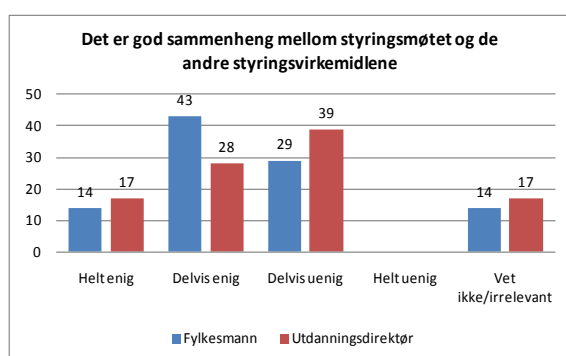


Både spørreundersøkelsen og intervjuene viser imidlertid også at fylkesmannsembetene i hovedsak opplever at styringsmøtene bør avholdes hyppigere. *Et styringsmøte hvert tredje år blir for sjelden til at det oppleves som en reell del av styringsdialogen* (jf. figur 19). For de embetene som har styringsmøtet på slutten av året, blir også tilbakemeldingene på årsrapporten fra året før litt mindre relevant.

4.3 Styring eller dialog?

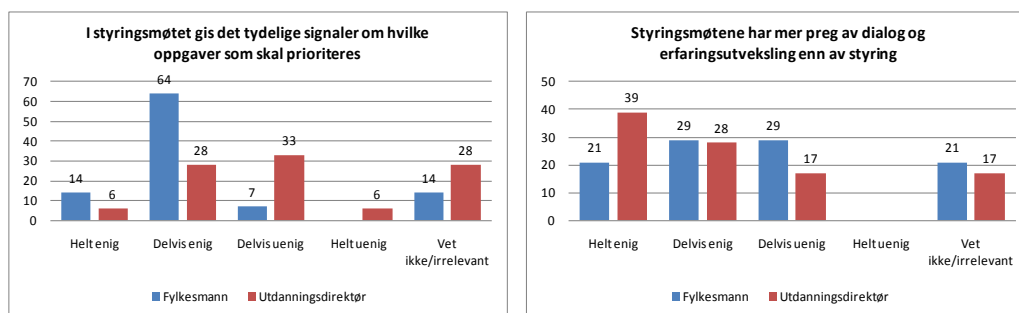
Spørreundersøkelsen viser at flertallet av respondentene er delvis enig eller delvis uenig i påstanden om at det er *god sammenheng mellom styringsmøtet og de andre styringsvirkemidlene* (se figur 20). På bakgrunn av intervjuene er det grunn til å knytte dette resultatet til at møtene oppleves å være for sjelden til å fungere som reelle styringsmøter og at tilbakemeldingene på årsrapporten for en del embeter vil komme i seneste laget til å oppleves relevant.

Figur 20 Om sammenhengen mellom styringsmøtet og andre styringsvirkemidler. Tall i prosent.



Gjennom både spørreundersøkelsen og intervjuene fremkommer det også at det ikke er helt entydig hvorvidt styringsmøtene oppfattes som reelle styringsmøter eller om de bærer mer preg av dialogmøter eller informasjonsutveksling, jf. figur 21. Det er også noe ulike oppfatninger om hva de faktisk *bør* være.

Figur 21 Om innholdet i styringsmøtene. Tall i prosent.



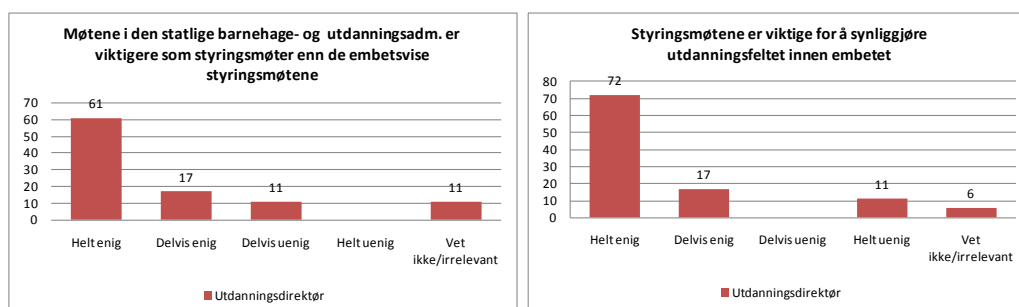
Som figur 21 viser så gir fylkesmennene i større grad enn utdanningsdirektørene uttrykk for at det gis *tydelige signaler om prioritering av oppgaver i styringsmøtene*. Det er også en noe større andel utdanningsdirektører enn fylkesmenn som mener at *styringsmøtene har mer preg av dialog og erfaringsutveksling enn av styring*.

I kommentarer og intervjuer er det imidlertid også mange som er opptatt av at det ikke må etableres et kunstig skille mellom styring og dialog. Et gjennomgående syn er at god styring er preget av dialog.

4.4 Andre møter er viktigere som styringsmøter

For utdanningsdirektørene kan synspunktene på de embetsvise styringsmøtene ses i sammenheng med at det gjennomføres tre felles møter i året mellom Udir (og KD) og utdanningsdirektørene. Utdanningsdirektørene gir uttrykk for at *møtene i den statlige barnehage- og utdanningsadministrasjon er viktigere som styringsmøter enn det de embetsvise styringsmøtene er* (jf figur 22). Samtidig svarer de også positivt i spørreundersøkelsen på *at styringsmøtene er viktige for å synliggjøre utdanningsfeltet innen embetet*. Her gir imidlertid intervjuene et noe mer nyansert inntrykk. Mens mange peker på at styringsmøtene gir en god mulighet for å profilere området overfor embetsledelsen, så mener andre at embetsledelsen ikke har behov for denne typen ”voksenopplæring” på utdanningsområdet.

Figur 22 Om styringsmøtenes viktighet. Tall i prosent.



Enkelte informanter i embetene (både fylkesmenn og utdanningsdirektører) oppfatter også at møtene kanskje er for ”snille”. Likevel er alle parter opptatt av at dialog og erfaringsutveksling er en meget viktig del av styringsmøtene. For Udir er styringsmøtene svært viktige for å få bedre kunnskap om tilstanden på utdanningsområdet i det gjeldende fylket. For fylkesmannsembetene er det

viktig å få formidlet erfaringer og utfordringer både knyttet til situasjonen i fylket og til oppgaveutførelsen i embetet (utdanningsavdelingen).

4.5 Videreutvikling av styringsmøtene

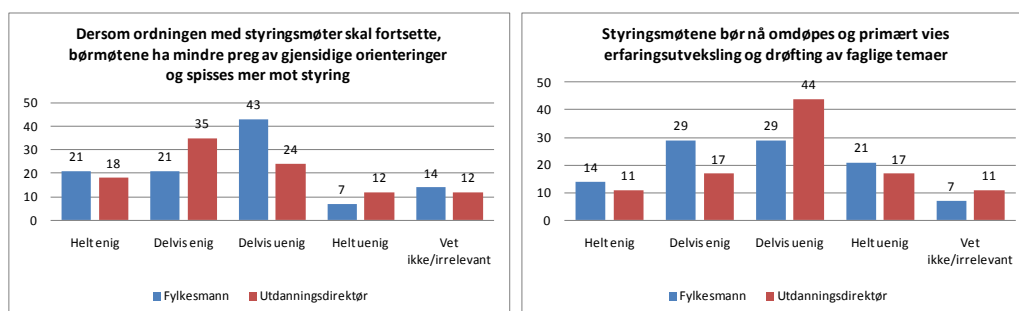
4.5.1 Tydeligere spissing av temaer i møtene?

Både i spørreskjemaet og intervjuene er det stilt spørsmål om hvordan styringsmøtene kan forbedres. Spørreundersøkelsen blant fylkesmenn og utdanningsdirektører gir ikke noe entydig bilde mht om *styringsmøtene bør spisses mer i retning av styring eller om de primært bør vies erfaringsutveksling og faglige drøftinger* mellom det enkelte embete og Udir (jf. figur 23).

Intervjuene indikerer imidlertid at styringsmøtene både kan bli spissere mht styring og oppfølging, men at de også må ha betydelige innslag av drøfting. Noen fylkesmenn ønsker seg tydeligere tilbakemeldinger i styringsmøtene, og forventer at direktoratet tar opp ting de er mindre fornøyd med. Enkelte har pekt på at møtene kan ha en tydeligere todeling – der en del er viet styring og klare tilbakemeldinger til det enkelte embete, mens den andre delen er viet en åpen erfaringsutveksling og dialog basert på utfordringer i sektoren i fylket. Andre fremhever at møtene bør ha et tredelt formål og ivareta både en styrings- og kontrollfunksjon, en informasjonsfunksjon og ikke minst en motivasjonsfunksjon.

Også i Udir er det flere som mener at styringsmøtene kan spisses mer og ha mindre preg av ”visitas”. Enkelte er også opptatt av at andre temaer enn tilsyn bør vies større oppmerksomhet i møtene.

Figur 23 Om videreutviklingen av styringsmøtene. Tall i prosent.



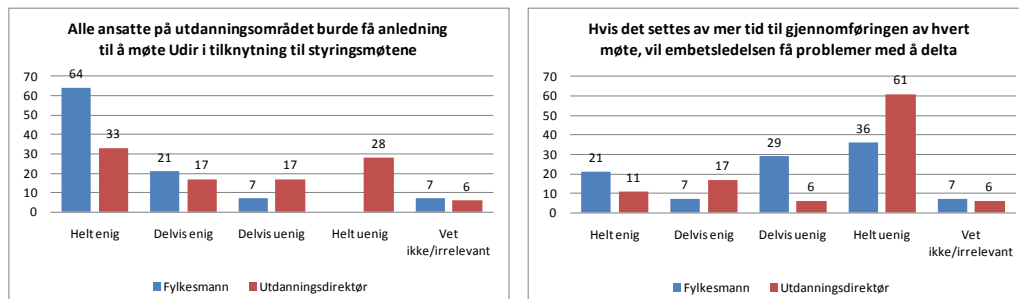
4.5.2 Mulighet for å utvide møtenes varighet?

Hovedinntrykket er at de fleste er fornøyd med antallet deltakere på styringsmøtene (jf. figur 19 i kapittel 4.2). I intervjuene fremkommer det helt klart at det er viktig at både embetsledelsen og Udirs ledelse deltar. På spørsmålet om *alle ansatte i Utdanningsavdelingen bør få anledning til å møte Udir i forbindelse med styringsmøtene*, ser vi at fylkesmennene er mer positive til dette enn utdanningsdirektørene (jf. figur 24).

Spørsmålet om deltakelse på møtene er også knyttet til møtenes varighet. I dag reiser Udir frem og tilbake til møtene på dagen, men enkelte fra embetene mener at det bør settes av mer tid til møtene og at dette kan gjøres dersom direktoratets medarbeidere kommer kvelden før, slik at møtene kan begynne

morgenen etter. For Udir er dette imidlertid et spørsmål om ressursbruk. Det brukes mye ressurser på styringsmøtene – både i form av reisetid, møtetid og forberedelser.

Figur 24 Om mulige endringer i deltakelse og tidsbruk i styringsmøtene. Tall i prosent.



4.5.3 Styringsmøtene bør være hyppigere

Som nevnt i kapittel 4.2 fremkommer det tydelig både gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene at styringsmøtene ikke er hyppige nok. De fleste mener at møtene bør avholdes hvert annet år for at det skal kunne kalles styringsmøter og for at man skal kunne ha en mer løpende oppfølging og dialog.

Enkelte har pekt på at man kan variere mellom ”vanlige” styringsmøter og møter per video eller telefon. På den måten kan Udir få gjennomført flere styringsmøter samtidig som ressursbruken knyttet til reiser reduseres kraftig.

Et annet forslag som har kommet opp er at man kan variere mellom embetsvise møter og regionvise møter.

5 Organisering av embetsstyringen i Udir

5.1 God kontakt med Udir, men fortsatt behov for bedre koordinering

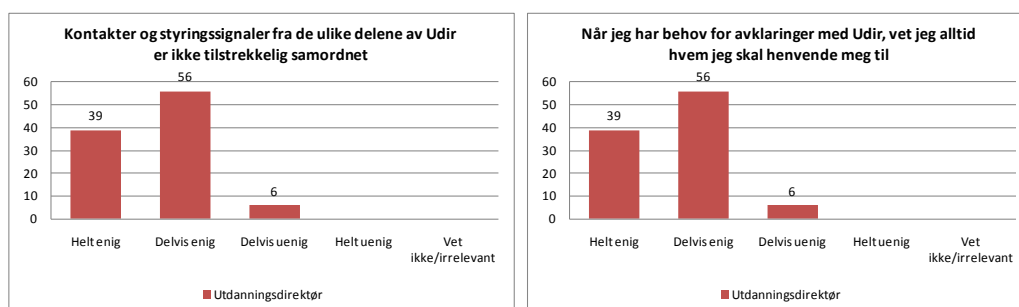
I Udir er embetsstyringen i dag lagt til Tilsynsavdelingen i Divisjon for regelverk og finansiering. Da embetsstyringen ble delegert til Udir i 2004, ble det opprettet en egen koordinatorfunksjon med ansvar for å koordinere direktoratets styring av fylkesmannsembetene. Den første tiden var koordinator plassert i stab hos divisjonsdirektøren, mens funksjonen nå er tilknyttet Tilsynsavdelingen. Det er også opprettet et eget embetsstyringsteam med deltakere fra de mest berørte avdelingene.

Både internt i Udir og blant utdanningsdirektørene er det enighet om at koordinatorrollen har fungert veldig bra. Informantene i Udir mener at koordinatorne har vært flinke til å involvere avdelingsdirektørene og at de som har hatt funksjonen, har evnet å se ut over Tilsynsavdelingens fagområde. Koordinator oppleves å være tilgjengelig og at det er greit for andre avdelinger å komme med spørsmål. Det blir imidlertid sagt at dette er en svært krevende rolle som krever vidt overblikk og stor kapasitet. Funksjonen er også svært sårbar siden den ivaretas av en person.

Også utdanningsdirektørene er fornøyde med koordinatorfunksjonen og den jobben koordinator har gjort med å samordne styringssignalene fra Udir. Fra flere – både i embetene og i Udir – blir det pekt på at en av årsakene til at koordinatorrollen har fungert godt, er at de to som har hatt den til nå har hatt veldig bred erfaring og god kjennskap til store deler av Udires fagområder.

Alle informantene er opptatt av at det regionale apparatet er svært viktig for Udir, og de fleste avdelinger har jevnlig kontakt med embetene i fagkanalen. Men det varierer en god del hvorvidt de er involvert i og har innblikk i hvordan styringen skjer. Dette vil bl.a. avhenge av hvor profilert deres eget saksområde er i embetsoppdraget. Styring er vanligvis ikke noe diskusjonstema blant avdelingslederne i Udir, men betraktes av mange som en virksomhet som går sin gang. Hovedinntrykket er likevel at både dialogen og de formelle dokumentene fungerer bra.

Figur 25 Om samordning av styring i Udir og kjennskap til hvem man skal henvende seg til i Udir. Tall i prosent.



Utdanningsdirektørene gir også uttrykk for at den interne samordningen i Udir er blitt bedre (bl.a. som følge av koordinators innsats), men

spørreundersøkelsen viser likevel at et klart flertall mener at *kontakter og styringssignaler fra de ulike delene av direktoratet ikke er godt nok samordnet* (jf. figur 25).

Noen informanter i Udir understreker at koordinator ikke skal befatte seg med innholdet i styringen, og at fagavdelingene må ta et sterkere ansvar for den innholdsmessige koordineringen. Det er behov for å videreutvikle både roller og etatsstyringsteamet samt å vurdere tilgjengelige ressurser til styringsoppgavene, sies det.

Spørreundersøkelsen viser at utdanningsdirektørene i all hovedsak *vet hvem de skal henvende seg til i Udir når de har behov for avklaringer*. Enkelte mener derimot at stadige omorganiseringer og personsifter i Udir har bidratt til at ansvarsforholdene for noen sakstyper er blitt uklare.

5.2 Ulike syn på at embetsstyringen er lagt til Tilsynsavdelingen

Tidligere var embetsstyringen forankret i Juridisk avdeling, som også omfattet tilsynsoppgavene. Da avdelingen ble delt, fulgte embetsstyringen med til den nyopprettede Tilsynsavdelingen, som nå ivaretar styringsoppgavene.

Mange fylkesmenn og utdanningsdirektører stusser over at embetsstyringen ligger i Tilsynsavdelingen, og enkelte gir uttrykk for at dette blir enda mer påfallende når barnehagesakene skal overføres til Udir.

Ankepunktet går særlig på at denne organiseringen fører til at tilsyn overskygger andre temaer i styringen. Det sies å bli for mye juss og for lite pedagogikk. Blant temaer som nevnes som lite synlige i styringen er eksamen, videreutdanning og restanser.

Enkelte mener at Tilsynsavdelingen er for opptatt av (detaljert) instruksjon, og for lite opptatt av at samarbeidsrelasjonen. Noen snakker også om ”overstyring”.

I intervjuer i Udir og i KD blir det sagt at det å ha ansvaret for embetsstyringen i Tilsynsavdelingen er hensiktsmessig når det har vært så mye trykk på dette fagområdet.

Men det er ikke full enighet blant intervjuobjektene i Udir om dette. Noen mener at embetsstyringen bør løftes ut av Tilsynsavdelingen for å få et bredere perspektiv på styringen av embetene. Slik det er i dag blir andre avdelinger i altfor liten grad utfordret i spørsmål som angår styringen. Fra ledelsens side gis det imidlertid uttrykk for at det uansett ikke er aktuelt med en egen stab eller avdeling for styring.

5.3 Manglende bredde i kompetansen i Udir?

I forbindelse med spørsmålene om organisering av embetsstyringen i Udir og dialogen mellom Udir og embetene mer generelt, har det fremkommet synspunkter på Udirs kompetanse.

Både gjennom intervjuer og spørreskjema gis det fra enkelte utdanningsdirektørers side uttrykk for at det er mange flinke folk i Udir, men at direktoratet til dels mangler sektorkompetanse til å fylle styringsrollen. Selv om medarbeiderne gjennomgående har høy akademisk utdanning, er det mange av informantene som peker på at det er behov for flere medarbeidere med bedre innsikt og ikke minst erfaring fra både embetene, kommuner og skoler. Det er stor samstemthet om at kompetansen om fylkesmannsembetene kan bli bedre. Særlig henspiller dette på Tilsynsavdelingen, som nå i en periode har hatt ansvaret for embetsstyringen, jf. kapittel 5.2.

Flere peker på at kompetansen og kontakten varierer mellom avdelingene. Mange fremhever at bistanden de får fra Juridisk avdeling er god, mens de i enkelte andre deler av Udir kan oppleve både manglende kunnskap om, og tillit til Fylkesmannen. Det blir vist til at de noen ganger opplever at Udir har en manglende evne til å se Fylkesmannen som en jevnbyrdig part i oppgavegjennomføringen (se for øvrig kapittel 3.2).

6 Difis vurderinger og anbefalinger

6.1 Vurderinger knyttet til Udirs embetsstyring

Kartleggingen viser at styringen av Fylkesmannsembetene på utdanningsområdet har blitt profesjonalisert etter at Udir overtok ansvaret. Udir har lagt ned mye ressurser i å få til en god styringsdialog med embetene, noe som bl.a. har resultert i at styringsdokumentene i all hovedsak har funnet en god form, at ressurser følger nye oppgaver og at resultatkravene er tydeliggjort. Vi har også fått inntrykk av at direktoratet prioriterer kontakten og oppfølgingen av utdanningsdirektørene, og at den interne samordningen av styringen har blitt bedre som følge av satsingen på koordinatorfunksjonen som ble opprettet da Udir overtok embetsstyringen.

Kartleggingen viser imidlertid også at det er rom for forbedringer i direktoratets styring på enkelte områder. Vi vil i det følgende presentere Difis vurderinger og anbefalinger knyttet til disse områdene.

Difis vurderinger er dels basert på funnene fra kartleggingen, dels generell innsikt i statlig styring og dels kunnskap om styring av Fylkesmennene fra tidligere gjennomførte prosjekter. I tillegg vil vi ha et blikk på hva respondentene i embetene fremhevet som viktige forutsetninger for god embetsstyring. De forholdene som oftest ble nevnt var stikkordsmessig:

- Gjensidig respekt, tillit og åpenhet
- Trekke utdanningsdirektørene mer med
- Tydelige definerte oppdrag og prioriteringer
- Tydelige tilbakemeldinger

6.1.1 Videreutvikle embetenes rolle som faglig samarbeidspartner

En tydelig tilbakemelding fra utdanningsdirektørene er at de ønsker at deres kompetanse og erfaring skal brukes i større grad enn i dag. De ønsker blant annet å bli trukket mer med i utformingen av tiltak, ikke bare i gjennomføringen av dem. Det er også flere som gir uttrykk for at de ønsker å bli møtt med større grad av respekt.

Etter Difis vurdering kan det være gode grunner til å videreutvikle en mer samarbeidsorientert relasjon mellom direktoratet og fylkesmannsembetene. Selv om Udir har en klar styringsrelasjon til Fylkesmannen, er det ikke til hinder for at embetene også kan spille en viktig rolle som faglig samarbeidspartner.

I kontakt utenom den formelle styringsdialogen kan det oppstå glidende overganger mellom styringslignende aktiviteter og faglig samarbeid og dialog. Det vil derfor være viktig å ha et bevisst forhold til når man bedriver styring og når det er snakk om samhandling; dvs. hvilken "hatt" man til enhver tid har på.

Fylkesmannsembetene har på alle sine fagområder en viktig oppgave med å formidle erfaringer fra kommunene til sentralt, statlig nivå. Ikke minst handler

dette om å gi tilbakemelding om ”status” i sektoren og om hvordan statlige virkemidler faktisk virker.

Kartleggingen viser at utdanningsdirektørene ønsker at møtene i den statlige utdanningsadministrasjonen i mindre grad skal være informasjon og i større grad være dialog og drøfting. Vi mener at dette kan være en fornuftig utvikling. Mer dialog og drøfting i møtene kan også redusere behovet å øke antallet slike møter.

Kartleggingen avdekket dessuten ansatser til enkelte holdninger eller gjensidige ”myter” mellom embetene og Udir, som dels kan skyldes usikkerhet, rykter og manglende kjennskap til hverandres ståsteder. For å videreutvikle relasjonen kan det derfor i tillegg til formell kompetanse og tydeligere styring være behov for å ”bli bedre kjent” og utvikle en større gjensidig forståelse.

6.1.2 Bedre grunnlag for vurdering av resultater

Kartleggingen viser at styringsdokumentene i all hovedsak oppfattes å være bra. Udir får også positiv tilbakemelding på at resultatkravene har blitt tydeligere. Likevel er det mange som viser til at det ikke alltid er lett å vite om et embete har oppnådd et godt resultat.

Etter Difis vurdering er det viktig at Udir – i samarbeid med utdanningsdirektørene – fortsetter arbeidet med å utvikle gode resultatkrav og måter å vurdere måloppnåelse på. Svaret ligger neppe i å styre enda hardere på ressursbruk på ulike områder, men snarere i en kombinasjon av enkle, kvantitative indikatorer og en bedre kvalitativ vurdering.

I den grad man klarer å utvikle bedre metoder for vurdering av resultater for embetene på utdanningsområdet, så bør Udir også begrense krav knyttet til ”omfang” og ”antall” og ”ressursbruk” og heller stille krav om – og følge opp på – resultater og effekter av embetenes arbeid.

En annen utfordring er knyttet til hvordan resultater skal følges opp og i hvilken form tilbakemeldingene til embetene skal komme. Tilbakemeldingene som embetene får på årsrapporten oppleves positivt og bør fortsette og videreutvikles. I tillegg bør styringsmøtene brukes mer aktivt som en arena for tydelige tilbakemeldinger på graden av måloppnåelse (jfr. også kapittel 6.1.5).

6.1.3 Behov for mer kunnskap om effekten av ulike virkemidler

Udir har hatt en sterk vektlegging av området ”tilsyn” i sin styring for å sikre en nødvendig ”kursendring” i embetene. Hovedinntrykket fra fylkesmannsembetene er at tilsyn oppfattes som en viktig oppgave på utdanningsområdet, men at tilsyn vektlegges for mye i forhold til andre virkemidler.

Når tilsynsvirksomheten på utdanningsområdet nå begynner å finne sin form, så er det etter vår vurdering viktig at Udir og fylkesmannsembetene retter økt oppmerksomhet på hvordan de ulike virkemidlene overfor kommunene virker. Både i embetene og i Udir er det mange som etterlyser et mer kunnskapsbasert grunnlag for valg av virkemidler. Arbeidet med å gjennomgå

virkemiddelbruken og fremskaffe mer viten om effekter av ulike virkemidler bør få høy prioritet. Her er det imidlertid snakk om kompliserte sammenhenger som krever forskningsmessig innsats.

6.1.4 Vurdere organisering og kompetanse knyttet til embetsstyringen?

Ansvar for koordinering av embetsstyringen er lagt til Tilsynsavdelingen, bl.a. fordi tilsyn er en av hovedoppgavene til Fylkesmannen på utdanningsområdet. Det er forståelig at det har vært viktig å knytte styringen av embetene til tilsynsområdet i en periode der det har vært viktig å sikre at utdanningsdirektørene skulle vri fokuset fra utviklings- til tilsynsoppgavene.

Etter Difis vurdering kan det imidlertid stilles spørsmål ved om denne tilknytningen bidrar til at andre fagområder i Udir blir fjernere fra Fylkesmannen, og at andre avdelinger ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet på hvordan de kan benytte seg av embetene.

Når barnehageområdet skal overføres fra KD til Udir, blir spørsmålet om organisatorisk ansvar for embetsstyringen ytterligere aktualisert. Selv om tilsyn er en viktig oppgave for Fylkesmennene også på barnehageområdet, kan det nå være hensiktsmessig at Udir foretar en vurdering av plasseringen av embetsstyringen i lys av direktoratets utvidete oppgaveportefølje.

Som nevnt i kapittel 4 er det en klar oppfatning blant utdanningsdirektørene at embetsstyringen ikke bør være knyttet til Tilsynsavdelingen. Spørsmålet er om det er behov for å plassere styringsansvaret høyere i organisasjonen, om det er andre fagavdelinger det er naturlig å legge koordineringsansvaret til eller om det fortsatt er mest hensiktsmessig at ansvaret ligger i Tilsynsavdelingen.

Embetsstyring er mer begrenset enn etatsstyring som også omfatter den administrative styringen av virksomheter. Det er likevel flere fellestrekk mellom embetsstyring og etatsstyring, slik at man kan ha nytte av erfaringer knyttet til organisering av etatsstyring når man skal vurdere organisering av embetsstyringen.

Det finnes flere modeller for organisering av etatsstyringsfunksjonen⁵, og de ulike løsningene kan ha både styrker og svakheter. Det fins ingen ideelløsning som vil fungere best i alle situasjoner. Basert på erfaringer fra bl.a. departementer så mener Difi at forankring i en fagavdeling ofte vil være å foretrekke fremfor å legge styringen til en administrativ avdeling eller stab. Dette gjelder særlig når det faglige innslaget i styringen er stort. Noen forutsetninger for at en slik løsning skal fungere godt, er erfaringsmessig at fagavdelingen er relativt stor og har betydelig breddekompetanse om de ulike fagområder og virkemidler som inngår i styringen av en bestemt virksomhet.

I en gitt situasjon kan det imidlertid være andre hensyn som taler for å forankre styringen utenfor en bestemt fagavdeling, for eksempel på divisjonsnivå. Slike

⁵ Organisering av etatsstyringsfunksjonen i departementene, Statskonsult temahefte (1997)

hensyn kan være behovet for å gi styringen større ledelsesmessig tyngde og behovet for å styrke helhetsperspektivet og samordningen i embetsstyringen.

Difi har ikke tilstrekkelig grunnlag til å anbefale en konkret løsning for fremtidig organisering av embetsstyringen i Udir. Vår anbefaling er imidlertid at Udir bør ta opp spørsmålet om organisering til ny vurdering. Tidspunktet kan nå være gunstig, både som en oppfølging av funnene i denne undersøkelsen og i lys av den snarlige overføringen av styringsansvaret for barnehageområdet.

Uansett hvor styringsansvaret plasseres, er det etter Difis vurdering viktig å ha mekanismer som sikrer bred deltakelse fra Udirs ulike fagavdelinger i embetsstyringen. Mye av dette er på plass gjennom etableringen av koordinator og embetsstyringsteam, og ved at flere avdelinger deltar på styringsmøtene. Inntrykket er likevel at dette ikke er fullt ut tilstrekkelig i dag, og at vektleggingen av tilsyn i styringen kanskje har blitt større enn det som er ønskelig sett i lys av Udirs faglige bredde.

6.1.5 Styringsmøtene bør videreutvikles

Som nevnt i kapittel 4 så er både fylkesmannsembetene og Udir fornøyde med ordningen med embetsvise styringsmøter. Det har imidlertid også fremkommet flere forslag til hvordan møtene kan videreutvikles og forbedres.

Etter Difis mening bør Udir i tråd med disse forslagene vurdere å øke hyppigheten av møtene for at disse skal fungere som reelle styringsmøter. Dette vil være krevende for Udir ressursmessig, men kan eventuelt løses ved at annet hvert styringsmøte gjennomføres per videooverføring eller uten deltakelse av embetsledelsen og direktoratsleder.

Møtene kan også spisses mer temamessig og det bør innføres et tydeligere skille mellom styringsdelen og dialogdelen av møtet. Styringsdelen av møtet bør konsentreres om Fylkesmannens måloppnåelse og rammebetingelsene for oppgaveløsningen, mens dialogdelen bør vektlegge de utfordringer det enkelte embetet opplever innenfor sektoren i sitt fylke.

6.1.6 Udir og KD kan benytte Fylkesmannsmøtene bedre?

Mange informanter har vært inne på at Udir og KD relativt sjelden har saker på Fylkesmannsmøtene, og at Udirs ledelse ikke deltar på møtene med mindre det er saker som berører utdanningsområdet.

Etter Difis syn kan ledelsen i Udir og KD benytte Fylkesmannsmøtene mer aktivt og strategisk. Fylkesmannsmøtene gir en mulighet for ledelsen i Udir å få embetsledelsen i tale og til å legge frem viktige saker som berører utdanning. Ved å delta på Fylkesmannsmøtene vil også Udirs ledelse få bredere kunnskap om Fylkesmannens oppgaver og utfordringer. Møtene kan også benyttes til å ta opp problemstillinger som går på tvers av direktoratene og departementene, for eksempel spørsmål knyttet til styring og rapportering.

6.2 Videre utvikling av styringen av Fylkesmannen

Vi har i det foregående presentert våre vurderinger og anbefalinger knyttet til Udirs styring av fylkesmannsembetene. Prosjektet har imidlertid også hatt et

bredere perspektiv, dvs. ”Hvordan få til god embetsstyring av Fylkesmannen”. I kapittel 2 har vi presentert noen funn knyttet til denne mer generelle problemstillingen. Funnene og vurderingene knyttet til Udirs styring av Fylkesmannen danner også et grunnlag for å reise noen spørsmål/temaer for videre utvikling av styringen av Fylkesmannen. Dette er temaer og problemstillinger som vi mener det er viktig å diskutere i tiden fremover.

6.2.1 Fylkesmannen som virksomhetsleder – hvor stort er handlingsrommet?

Et tema som fortjener mer oppmerksomhet er hvilken rolle, ansvar og muligheter fylkesmannen har som virksomhetsleder. Hva er fylkesmannens handlingsrom som virksomhetsleder? Er det mulig – og ønskelig – å gi fylkesmannen større handlingsrom og større mulighet til strategiske vurderinger og til å prioritere ressurser mellom områdene – så lenge måloppnåelsen på hver sektor sikres?

Et annet sentralt spørsmål i den forbindelse er hvilke muligheter for samordning og synergi som finnes mellom de ulike fagområdene hos Fylkesmannen. Er fagområdene og oppgavene så ulike at det er lite å hente på samarbeid og mer felles utnyttelse av ressursene, eller finnes det et utnyttet potensial for mer effektiv og fleksibel ressursbruk i embetene. Er det muligheter for å se ressurser, kompetanse og virkemidler i embetene mer i sammenheng, eller er oppgavene så ulike at det er nødvendig med stor grad av spesialisering.

6.2.2 Finansieringsordningen – økt fleksibilitet eller sektorvis sementering?

Finansiering av Fylkesmannen skjer i all hovedsak over kap. 1510. Finansieringsordningen åpner i liten grad for øremerking av midler eller finansiering av oppgaver over andre departementers kapitler (fremmedkapitler). Det enkelte departement disponerer imidlertid sin andel av ressursene dersom omprioriteringer ikke er gjort av regjeringen. Fylkesmennene har fra og med 2010 rapportert på utgifter og ikke på tidsbruk på de ulike fagområdene.

En slik ordning vil gi trygghet for departementene og direktoratene for at de midlene de legger inn i kap. 1510 vil bli brukt til gjennomføring av oppgaver på deres fagområder. Vi sporer imidlertid likevel en viss usikkerhet i Udir og blant utdanningsdirektørene mht. om ”deres” midler blir brukt til å finansiere oppgaver på fagområder som er underfinansiert.

Det er viktig for departementene og direktoratene å ha sikkerhet for at oppgavene løses på en god måte på deres fagområder. Hvis departementene/direktoratene likevel blir mer opptatt av å ”fotfølge” sine midler hvert år, kan det vise seg at finansieringsordningen får uintenderte konsekvenser. I stedet for å oppnå økt fleksibilitet i embetene ved at all virksomhet finansieres over samme budsjettkapittel, kan man få en situasjon som i realiteten innebærer øremerking av midler og sementering av ressursbruk på alle fagområder.

I den videre diskusjonen om utviklingen av styringen av Fylkesmannen bør konsekvenser av finansieringsordningen, samt hvilke muligheter embetene kan

ha mht. å ha en viss fleksibilitet i ressursbruken over noen år være et sentralt tema.

Et annet viktig tema som gjelder finansiering er spørsmålet om hvem som skal finansiere samordningen. Er dette kun et ansvar for FAD, eller har alle sektorene et ansvar for å ha en helhetlig tilnærming til Fylkesmannen og bidra til at det er ressursmessig rom for samarbeid og samordning på tvers av fagområdene – for å sikre en best mulig måloppnåelse for alle.

6.2.3 Ulik styring på de ulike sektorene – nødvendig eller lite ønskelig?

Kartleggingen viser – ikke uventet – at det er ulik detaljeringsgrad i styringen mellom de ulike sektorene. Ulikheter i styringen skyldes antagelig dels oppgavens art (f.eks. lovpålagte oppgaver vs. utviklingsoppgaver) og dels ulik styringskultur eller styringsfilosofi.

Spørsmålet er om det er uheldig at det er ulik styringsfilosofi og -praksis mellom sektorene. Er det slik at de som styrer embetene veldig tett ser seg nødt til å gjøre dette pga. oppgavens art og for å sikre at de blir gjennomført, eller er det muligheter for å styre mer overordnet på resultater i stedet for innsatsfaktorer og aktiviteter? Med mange oppdragsgivere kan det lett bli en slags ”konkurransse” mellom departementene/direktoratene i å styre detaljert eller lovfeste oppgaver for å sikre at disse blir prioritert i embetene.

6.2.4 FADs rolle i styringen av Fylkesmannen – muligheter for sterkere samordning?

Vår kartlegging viser at mange mener at FAD har styrket sin samordningsrolle. Enkelte er imidlertid opptatt av at FAD kan ha en enda mer styrende rolle overfor de øvrige departementene og direktoratene. Samtidig er det klart at det er grenser for hvor mye samordning og strømlinjeforming som er mulig når ulike sektorer skal legge oppgaver til Fylkesmannen.

Etter vår vurdering er det likevel viktig med en diskusjon om hvilke rolle FAD skal ha i samordningen av styringen av Fylkesmannen. Det handler også om i hvilken grad – og hvordan – FAD kan bidra til å øke kunnskapen i de andre departementene og direktoratene om hva som særpreger Fylkesmannen som organisasjon.

Et helt sentralt spørsmål dreier seg om hvordan man kan sikre at alle departementene og direktoratene også tar et visst ansvar for helheten i fylkesmannsembetene. Som et ledd i dette bør DFUs rolle diskuteres. Ettersom mange av Fylkesmannens oppgaver nå styres fra direktorater, er det også på sin plass med en ny diskusjon om hvordan man kan sikre at direktoratene involveres mer i den helhetlige styringen av embetene.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Embetsstyringen av Fylkesmannen
DIFIs rapportnummer:	2011:4
Forfatter(e):	Peter Bøgh, Mette Haarstad, Ingunn Botheim
Prosjektnummer:	800034
Prosjektnavn:	Hvordan oppnå god fagstyring og dialog innenfor Fylkesmannsstrukturen
Prosjektleder:	Ingunn Botheim
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for forvaltningskunnskap og organisering
Oppdragsgiver(e):	Utdanningsdirektoratet
Resymé/omtale:	<p>På oppdrag av Utdanningsdirektoratet (Udir) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomført en vurdering av Udirs fagstyring av Fylkesmannen.</p> <p>Kartleggingen viser at styringen av Fylkesmannsembetene på utdanningsområdet har blitt profesjonalisert etter at Udir overtok ansvaret. Udir har lagt ned mye ressurser i å få til en god styringsdialog med embetene, noe som bl.a. har resultert i at styringsdokumentene i all hovedsak har funnet en god form, at ressurser følger nye oppgaver og at resultatkravene er tydeliggjort.</p> <p>På bakgrunn av funnene fra kartleggingen har Difi imidlertid noen anbefalinger knyttet til videre utvikling av embetsstyringen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Videreutvikle embetenes rolle som faglig samarbeidspartner for direktoratet• Fortsette arbeidet med å utvikle gode resultatkrav og måter å vurdere måloppnåelse på• Økt oppmerksomhet på hvordan de ulike virkemidlene (veiledning, tilskudd, tilsyn osv) overfor kommunene virker• Vurdere organiseringen av embetsstyringen i Udir• Videreutvikle styringsmøtene
Emneord:	Fylkesmannen, styring, embetsstyring, etatsstyring, organisering, utdanning, utdanningsdirektør, Utdanningsdirektoratet, styringsmøter
Totalt antall sider til trykking:	43
Dato for utgivelse:	7. april 2011
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no