

Forord

På oppdrag fra Finansdepartementet har Statskonsult foretatt en gjennomgang av fylkesmannens forvaltning av statlige tilskudd. Bakgrunnen for gjennomgangen er arbeidet med forbedret styring, resultatorientering og kontroll med statlige tilskuddsordninger.

Finansdepartementet har ledet en referansegruppe for prosjektet som foruten Finansdepartementet, har bestått av representanter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Miljøverndepartementet v/Direktoratet for naturforvaltning, Justisdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Referansegruppen har vært forum for diskusjon og har hatt et ansvar for å stille nødvendig grunnlagsmateriale til rådighet og for å kvalitetssikre faktaopplysninger.

Fylkesmannsembetene i Oslo og Akershus, Telemark, Sogn og Fjordane og Troms har stilt sin tid og kunnskap til disposisjon for vårt arbeid.

Vi vil takke referansegruppen og fylkesmannsembetene for verdifulle bidrag i prosjektarbeidet.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Ingebjørg Næs, Hanne Mari Førland og Ingunn Botheim (prosjektleder). Anne-Grete Aase har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, januar 1999

Jon Blaalid

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Mandat.....	6
1.3 Avgrensninger i forhold til mandatet.....	7
1.4 Metode og datagrunnlag.....	8
1.5 Begrepsavklaring.....	9
1.5.1 Hva innebærer det å være tilskuddsforvalter?	9
1.6 Organisering av arbeidet.....	10
2 OM FYLKESMANNEN	11
2.1 Innledning.....	11
2.2 Plassering i forvaltningen.....	11
2.3 Hovedfunksjoner og oppgaver	12
2.4 Forvaltningspolitisk plattform	13
2.5 Organisering av fylkesmannsembetene.....	14
2.6 Utvikling av fylkesmannsembetene	14
3 BESKRIVELSE AV TILSKUDDSORDNINGENE OG FORVALTNINGEN AV DEM.....	16
3.1 Innledning.....	16
3.2 En samlet oversikt over tilskuddsordningene	16
3.3 Tilskuddene på Landbruksdepartementets ansvarsområde.....	17
3.3.1 Særtrekk ved tilskuddsordningene.....	17
3.3.2 Forvaltning av ordningene	19
3.4 Tilskuddene på Miljøverndepartementets ansvarsområde.....	21
3.4.1 Særtrekk ved tilskuddsordningene.....	21
3.4.2 Forvaltning av ordningene	22
3.5 Tilskuddene på Barne- og familiedepartementets og Sosial- og helsedepartementets områder	23
3.5.1 Tilskuddene på Barne- og familiedepartementets ansvarsområde.....	23
3.5.2 Tilskuddene på Sosial- og helsedepartementets ansvarsområde.....	24
3.5.3 Forvaltning av ordningene	25
3.6 Særtrekk ved de øvrige departementenes tilskuddsordninger	27

4	FYLKESMANNENS TILSKUDDSFORVALTNING – PRESENTASJON AV FUNN	28
4.1	Innledning.....	28
4.2	Generelt om forvaltningen og fylkesmannens oppgaver.....	28
4.2.1	Organisering av tilskuddsforvaltningen.....	28
4.2.2	Tidsbruk og prioriteringer knyttet til tilskuddsforvaltningen	29
4.2.3	Fylkesmannens tilskuddsforvaltning – sektormyndighet eller samordningsmyndighet?	30
4.2.4	Samarbeid internt	31
4.2.5	Samarbeid utenfor embetet	32
4.3	Regelverk og retningslinjer	32
4.3.1	Omfang og klarhet i regelverk	32
4.3.2	Krav til tilskuddsmottaker.....	33
4.4	Styring av tilskuddsforvaltningen	34
5	VURDERING AV FYLKESMANNENS TILSKUDD- FORVALTNING.....	35
5.1	Ulike kategorier tilskudd – hensiktsmessig forvaltning?	35
5.1.1	Tilskudd til kommunen som fordrer stor grad av skjønn i tildelingen.....	35
5.1.2	Tilskudd til kommunen som tildeles etter objektive kriterier.....	36
5.1.3	Tilskudd til private som fordrer stor grad av skjønn i tildelingen.....	36
5.1.4	Tilskudd til private som tildeles etter objektive kriterier	37
5.1.5	Samlet vurdering	38
5.2	Samordning i tilskuddsforvaltningen.....	38
5.3	Er ansvar og oppgaver tilstrekkelig avklart?.....	39
5.3.1	Regelverk og retningslinjer.....	39
5.3.2	Mangfold av ordninger og oppgaver	40
5.3.3	Dobbeltroller i forvaltningen – et problem?	41
5.4	Oppsummering.....	42
6	ANBEFALINGER	43
6.1	Generelle og prinsipielle anbefalinger.....	43
6.1.1	Hvilke tilskuddsordninger bør fylkesmannen ha?	43
6.1.2	Muligheter for forbedringer av dagens forvaltning	43
6.1.3	Effektivisering av dagens forvaltning.....	45
6.2	Anbefalinger knyttet til de ulike sektorene	45
6.2.1	Landbruksdepartementet.....	45
6.2.2	Miljøverndepartementet.....	46
6.2.3	Barne- og familiedepartementet	47
6.2.4	Sosial- og helsedepartementet.....	48
6.2.5	De øvrige departementenes ordninger	48

LITTERATUR

VEDLEGG: Oversikt over tilskuddsordninger

Sammendrag

På oppdrag fra Finansdepartementet har Statskonsult foretatt en gjennomgang av fylkesmannens tilskuddsforvaltning. Hensikten med gjennomgangen har vært å foreta en kartlegging av hvilke statlige tilskuddsordninger fylkesmannen har oppgaver i forhold til, vurdere hvorvidt fylkesmannens oppgaver er klarlagt i regelverk for tilskuddsordningene, og vurdere mulighetene for en effektivisering av tilskuddsforvaltningen.

Gjennomgangen viser at fylkesmannen har oppgaver i forhold til 85 tilskuddsordninger under åtte departementer. Fylkesmannen har oppgaver knyttet til klart flest ordninger under Landbruksdepartementet og færrest under Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

I intervjuer med embetene har vi fått et bilde av at de opplever at deres ansvar og oppgaver i tilskuddsforvaltningen i hovedsak er avklart. Likevel har Statskonsult i forbindelse med kartleggingen erfart at det er store variasjoner med hensyn til hvor klart fylkesmannens oppgaver i tilskuddsforvaltningen går fram av regelverk og retningslinjer for ordningene. Videre er det slik at det regelverket som finnes for hver enkelt tilskuddsordning, i noen tilfeller ikke er samlet framstilt.

Gjennom arbeidet har vi også erfart at styringssignalene som gis gjennom budsjett og tildelingsbrev når det gjelder tilskuddsforvaltning, ikke er enhetlige. Gjennomgangen viser også at det i liten grad er samarbeid eller samordning mellom fagavdelingene hos fylkesmannen i forbindelse med tilskuddsforvaltning.

Tilskudd er først og fremst et sektorvirkemiddel, og det er etter vår vurdering viktig at tilskuddene ses som ett av flere virkemidler som fylkesmannen har til rådighet innenfor de ulike sektorene. Det viser seg også i praksis at det er de færreste tilskudd det er naturlig å samordne på tvers av fagavdelingene.

Samtidig vil vi peke på at det kan være uheldig at tilskuddene i så liten grad ses i sammenheng. For det første vurderes sjelden den samlede effekten av ulike tilskudd innenfor det samme politikkområdet. For det andre foregår det heller ikke en samlet vurdering av hvilke krav som skal stilles til mottaker om søknader, planer og rapportering. Etter Statskonsults vurdering er det uheldig at det er vanskelig å se det samlede bildet av virkemidlene, både fra et overordnet, helhetlig perspektiv og fra brukernes ståsted. Manglende samordning av de ulike tiltakene kan bety en svekket effekt av de statlige satsingene.

På samme måte kan det etter Statskonsults vurdering stilles spørsmål ved det totale antallet tilskuddsordninger. Spesielt når det gjelder tilskuddene på landbruks- og miljøområdet er det nærliggende å vurdere den totale administrative ressursbruken med tanke på den generelt pressede ressursituasjonen embetene er i.

I gjennomgangen har Statskonsult valgt å gruppere tilskuddsordningene etter hvem som er tilskuddsmottaker og hvorvidt tildelingen av tilskudd er basert på

skjønnsmessige eller objektive kriterier. Fordelingen av tilskuddsordningene blir da slik¹:

	Tilskudd til kommunen	Tilskudd til private
Stor grad av skjønn	10	22
Objektive kriterier	17	32

Vi har vurdert hensiktsmessigheten av at fylkesmannen forvalter de ulike kategoriene tilskuddsordninger i lys av fylkesmannens konkurransefortrinn; evne til å skape helhet, lokal kunnskap og tillit ut mot kommunene, høy kvalitet på rettssikkerhetsfunksjoner og tett kobling mot departementene.

Etter Statskonsults vurdering er det hensiktsmessig at fylkesmannen forvalter tilskuddsordninger som er rettet mot kommunen og som fordrer skjønn i tildelingen. Skjønn vil i slike sammenhenger ofte forutsette lokal kunnskap om kommunene.

Etter vår vurdering kan det også være hensiktsmessig at fylkesmannen forvalter tilskuddsordninger som er rettet mot kommunen, men som er basert på objektive tildelingskriterier. Selv om det ikke vil være like vesentlig med lokal kunnskap i tildelingen av midler, kan det være viktig med nærhet til kommunene i forbindelse med kontroll og oppfølging av ordningene. Dette er imidlertid en type ordninger som også bør vurderes lagt inn i rammetilskuddet til kommunene.

Når det gjelder tilskuddsordningene som er rettet mot private og som samtidig er basert på skjønnsmessige tildelingskriterier, finnes det etter Statskonsults vurdering argumenter både for og imot hensiktsmessigheten av at fylkesmannen forvalter denne typen ordninger. På den ene siden krever denne typen ordninger lokal kunnskap; det kan dreie seg om utviklingsoppgaver der nasjonale hensyn gjør seg gjeldende, eller det kan være hensiktsmessig dersom fylkesmannen har mange andre oppgaver på området. På den andre siden bør fylkesmannen i hovedsak ha sitt fokus rettet inn mot kommunesektoren. For flere av disse ordningene kan det være spørsmål om et annet forvaltningsnivå bør ha hovedansvaret.

Når det gjelder de tilskuddsordningene som er rettet inn mot private og som baseres på objektive kriterier i tildelingen, mener Statskonsult det er god grunn til å stille spørsmål ved om denne typen ordninger prinsipielt bør forvaltes av fylkesmannen. Tilskudd til private mottakere som fordeles etter objektive kriterier, nyttiggjør i liten grad fylkesmannens konkurransefortrinn, enten det gjelder lokal kunnskap eller evne til helhetstenkning. Det er derfor et tankekors at de fleste tilskuddsordningene befinner seg i denne kategorien. Hovedtyngden av slike ordninger finnes på landbruksområdet.

Vi mener samtidig det er viktig at fylkesmannens oppgaver i tilskuddsforvaltning ikke ses isolert, men ses i sammenheng med de øvrige oppgavene

¹ Vi har utelatt tre tilskuddsordninger under Barne- og familiedepartementet som reelt sett er overføringer til embedtene.

fylkesmannen har på et fagområde. Dersom fylkesmannen har mange oppgaver på et fagområde, kan det derfor være hensiktsmessig at fylkesmannen også har ansvaret for de tilskuddsordningene som gjelder på området, selv om dette er ordninger som i utgangspunktet ikke nyttiggjør fylkesmannens konkurransefortrinn. Dette vil være i tråd med fylkesmannens oppgave med å skape helhet.

Våre vurderinger må også ses i lys av tidsbruken knyttet til forvaltningen av de enkelte ordningene. Hvis det ikke er hensiktsmessig at fylkesmannen forvalter en ordning, må kostnaden ved at andre skal utføre oppgaven også vurderes. Det er uansett ikke ønskelig at den samlede ressursbruken til forvaltningsoppgaver øker. Likeledes er kompetanse og ressurser vesentlig for overføring av oppgaver til andre.

På bakgrunn av funnene i kartleggingen, kan Statskonsults anbefalinger oppsummeres slik:

- Departementene bør foreta en kritisk vurdering av hvorvidt det er hensiktsmessig at fylkesmannen har forvaltningsoppgaver i forhold til alle 85 tilskuddsordninger. Spesielt bør søkelyset rettes mot ordninger som gjelder private mottakere og som tildeles etter objektive kriterier.
- Departementene bør foreta en kritisk gjennomgang av de tilskuddsordningene som fylkesmannen forvalter, med sikte på å redusere totalantallet. Reduksjonen kan skje ved å kutte ut, slå sammen ordninger, eller innlemme øremerkede tilskudd i rammetilskuddet til kommunene.
- Helheten i tilskuddsforvaltningen bør synliggjøres gjennom bl.a. å utarbeide en oversikt over alle ordninger i Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjettproposisjon. Vi vil videre anbefale at fylkesmannens oppgaver i tilskuddsforvaltningen omtales i tildelingsbrevene til fylkesmannen.
- Regelverk og retningslinjer for hver enkelt ordning bør i størst mulig grad foreligge samlet, og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene bør klargjøres.
- Departementene bør videre vurdere en forenkling av regelverket og kravene til kontroll og rapportering. Siktemålet bør være å kunne redusere ressursbruken i tilskuddsforvaltningen og samordne kravene til planlegging og rapportering som stilles til tilskuddsmottaker.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

På oppdrag fra Finansdepartementet har Statskonsult foretatt en gjennomgang av fylkesmannens² oppgaver i forvaltningen av statlige tilskudd.

Gjennomgangen er et ledd i det større arbeidet med forbedret styring og resultatoppgjør av statlige tiltak.

Fylkesmannen har oppgaver knyttet til forvaltningen av mange ulike tilskuddsordninger. Fylkesmannens ulike roller og oppgaver har bl.a. kommet fram i flere av Statskonsults gjennomganger av tilskuddsordninger de seneste årene. Disse gjennomgangene har vist at fylkesmannen har ulike oppgaver, roller og ansvar i forhold til de ulike tilskuddsordningene, og at oppgaveløsningen til en viss grad varierer mellom embetene.

Gjennomgangen av fylkesmannens tilskuddsforvaltning må ses i sammenheng med det øvrige utredningsarbeidet som pågår om fylkesmannen. I denne sammenheng kan nevnes et utredningsarbeid i regi av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, der det ses på fylkesmannens organisasjon og oppgaveportefølje med siktemål å bringe pålagte oppgaver i bedre overensstemmelse med tildelte ressurser. Utredningen vil ikke spesielt gå inn på embetenes arbeidsoppgaver i forbindelse med forvaltning av tilskuddsordninger.

Regjeringen har også oppnevnt et utvalg til å se på oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune som skal avgi innstilling medio år 2000.

1.2 Mandat

Finansdepartementet har gitt følgende mandat for oppdraget:

Det skal utføres en kartlegging av hvilke tilskuddsordninger som har hele eller deler av oppgaveutførelsen lagt til fylkesmannsembetene, herunder hvilke statlige tilskudd til fylkeskommunalt og kommunalt nivå og til private som embetene har et kontrollansvar for. Kartleggingen skal også omfatte hvilke oppgaver og hvilket ansvar, herunder resultatansvar, som er tillagt fylkesmannsembetene for hver enkelt tilskuddsordning.

Det skal for hver enkelt av tilskuddsordningene gjøres en vurdering av om utformingen av ordningen i tilstrekkelig grad har klargjort fylkesmannsembetenes rolle, oppgaver og ansvar. I denne sammenheng skal det også vurderes om fylkesmannsembetene har roller som medfører dobbeltroller, f.eks både oppgaveutførende og kontrollør.

² Fylkesmann, fylkesmannsembete og embete brukes her om hverandre som betegnelse for fylkesmannen som forvaltningsorgan. Fylkesmann er også betegnelse for embetets øverste sjef.

Det skal vurderes om tilskuddsordningene som inkluderer fylkesmannsembetene i oppgaveløsningen kan grupperes på en slik måte at fylkesmannsembetenes rolle og oppgaver kan være like for hver gruppe. I denne sammenheng bør det også legges til grunn effektiviseringshensyn som f.eks. samordning av tilsynsoppgaver.

Gjennomgangen skal være slutført innen utgangen av 1998.

1.3 Avgrensninger i forhold til mandatet

Mandatet kan inndeles i tre punkter:

- Kartlegging av tilskuddsordninger
- Vurdering av fylkesmannens roller og oppgaver i tilskuddsforvaltningen
- Vurdering av mulighetene for en gruppering av tilskuddsordninger

Kartlegging av tilskuddsordninger

Fylkesmannen er involvert i forvaltningen av en rekke tilskuddsordninger. Det er derfor behov for å avgrense prosjektet i forhold til hvilke tilskuddsordninger som skal gjennomgås.

I henhold til økonomiregelverkets funksjonelle krav del III, skal tilskuddsordninger ... ”være identifisert i det vedtatte statsbudsjett ved bruk av postnummer 60 – 89.” På denne bakgrunn har vi i prosjektet tatt med de bevilgninger som er gitt over følgende poster i statsbudsjettet og som fylkesmannen har oppgaver i forhold til:

- post 60–69 Overføringer til kommunene
- post 70–89 Overføringer til private

På bakgrunn av mandatet vil ikke rammeoverføringene til kommuner og fylkeskommuner inngå i prosjektet. Prosjektet vil ta for seg de øremerkede tilskuddsordningene (60-poster) som fylkesmannen har oppgaver i forhold til.

I postgruppen 30–49 kan det være bevilgninger som har karakter av å være tilskudd. Det er tre slike ordninger under Miljøverdepartementets budsjett som er inkludert i prosjektet.

Selv om ”overføring til andre statsregnskaper”, post 50–59, ikke er å betrakte som tilskuddsordninger, kan det skjule seg reelle tilskudd til private på slike poster. Dette er tilfelle for en rekke av ordningene på Landbruksdepartementets budsjett. Disse ordningene er tatt med i prosjektet.

Bevilgninger over 70-poster til underliggende forvaltningsorganer er ikke å betrakte som tilskudd. Slike eksempler finnes under Barne- og familiedepartementets budsjett, der det er bevilget midler som fylkesmannen selv benytter. Disse bevilgningene er omtalt særskilt.

Det er også slik at én bevilgning under en tilskuddspost i statsbudsjettet kan inneholde flere tilskuddsordninger med forskjellige formål og med ulike

oppgaver for tilskuddsforvalter. For å få en mest mulig dekkende beskrivelse av alle ordninger som fylkesmannen har oppgaver i forhold til, har vi i dette prosjektet valgt å presentere alle de ulike tilskuddsordningene som en tilskuddspost inneholder.

Vurdering av fylkesmannens roller og oppgaver i tilskuddsforvaltningen

I samråd med oppdragsgiver og referansegruppen for prosjektet, har vi lagt vekt på å dekke bredden i fylkesmannens tilskuddsforvaltning snarere enn å velge ut et par ordninger for mer grundig gjennomgang. En slik avgrensning har vært nødvendig på grunn av det store antallet ordninger kombinert med begrenset tid til rådighet. Denne avgrensningen innebærer bl.a. at grunnlaget for å trekke klare konklusjoner vedrørende forvaltningen av enkeltordninger i liten grad er til stede.

I mandatet er vi også bedt om å vurdere om fylkesmannen har dobbeltroller. Det er imidlertid allmenn praksis i norsk forvaltning at den som foretar en tildeling, også har oppgaver knyttet til kontrollen av de tildelte midlene. I samråd med oppdragsgiver og referansegruppen for prosjektet, har vi derfor valgt å legge relativt liten vekt på denne delen av mandatet.

Vurdering av mulighetene for en gruppering av tilskuddsordninger

Statskonsult er bedt om å foreta en vurdering av mulighetene for å gruppere tilskuddsordningene på en slik måte at fylkesmannens rolle og oppgaver kan være like for hver gruppe. I løpet av prosjektarbeidet har det vist seg at det totale antallet tilskuddsordninger er svært stort, og at ordningene er svært ulike.

Det har derfor vært vanskelig å finne meningsfylte måter å gruppere ordningene på som vil medføre effektivisering av tilsyn og lignende. På bakgrunn av datagrunnlaget fra kartleggingen, har vi snarere sett behovet for å gruppere ordningene på en måte som først og fremst kan være grunnlag for vurderinger av om fylkesmannen bør ha forvaltningen av de ulike tilskuddsordningene.

1.4 Metode og datagrunnlag

Hovedtilnærmingen i prosjektet har vært dokumentanalyse og intervjuer ved fylkesmannsembetene og de berørte departementene og direktoratene.

Den første fasen i kartleggingen gikk ut på å få en grunnleggende oversikt over tilskuddsordningene og fylkesmannens roller, oppgaver og ansvar knyttet til disse ordningene. Oversikten er utarbeidet på grunnlag av skriftlig dokumentasjon. For å supplere og kvalitetssikre oversikten, og for å få et godt grunnlag for å vurdere fylkesmannens roller i tilskuddsforvaltningen, har det vært nødvendig å ha løpende kontakt med fagdepartementene og å foreta intervjuer ved embetene.

I samråd med Arbeids- og administrasjonsdepartementet har vi valgt å foreta intervjuer ved fylkesmannsembetene i Oslo og Akershus, Telemark, Sogn og Fjordane og Troms. Ved alle embetene har vi intervjuet tilsatte ved Sosial- og familieavdelingen, Landbruksavdelingen, Miljøvern avdelingen,

Administrasjonsavdelingen og assisterende fylkesmann. De tre fagavdelingene ble valgt ut fordi tilskuddene særlig er konsentrert innenfor disse sektorene.

Vi har latt embetene selv bestemme hvem i de ulike avdelingene som skal intervjues. Resultatet er at antall informanter ved hvert intervju og hvilket stillingsnivå som er representert i intervjuene, har variert mellom avdelingene og mellom embetene.

På bakgrunn av det store antallet tilskuddsordninger, har vi i intervjuene ikke hatt mulighet til å gå i dybden av enkeltordningene. Vi har derfor konsentrert oss om generelle spørsmål ved fylkesmannens oppgaver i tilskuddsforvaltningen. Ettersom Statskonsult nylig har gjennomgått tilskudd til barnehager, tilskudd til fri rettshjelp, tilskudd til trossamfunn, tilskudd til krisetiltak og til produksjonstilleggene i jordbruket, har disse ordningene blitt viet relativt liten oppmerksomhet.

1.5 Begrepsavklaring

1.5.1 Hva innebærer det å være tilskuddsforvalter?

I henhold til økonomiregelverket (funksjonelle krav kap. 11-3.1), innebærer forvaltning av tilskuddsordninger bl.a. følgende oppgaver:

- utforming av premissene for det årlige budsjettforslaget, om bevilgning og om eventuell tilsagnsfullmakt
- utarbeiding av regler for forvaltning av den enkelte tilskuddsordning
- behandling av søknader, registrering av tilsagn og utarbeiding av grunnlag for utbetaling med attestasjon og anvisning
- utbetaling og regnskapsføring
- innhenting av rapporter fra tilskuddsmottaker
- oppfølging, kontroll og evaluering.

I tillegg til at ulike ledd i forvaltningen ofte har hver sine oppgaver i tilskuddsforvaltningen, er det ikke uvanlig at flere forvaltningsnivåer eller aktører er involvert i utførelsen av den samme forvaltningsoppgaven. Det kan for eksempel være slik at både kommune, fylkesmann og departement/direktorat tar del i behandlingen av søknader, herunder utarbeiding av grunnlag for utbetaling.

Departementet har alltid det overordnede ansvaret for en tilskuddsordning. Dette innebærer bl.a. at departementet har ansvaret for utformingen av tilskuddsordningen og den overordnede oppfølgingen. Dersom departementet ikke selv er tilskuddsforvalter (dvs fatter vedtak m.m.), foregår styringen av tilskuddsordningen som regel gjennom den ordinære etatsstyringen, slik som i mange av tilskuddsordningene i denne gjennomgangen. I noen tilfeller er det imidlertid aktører utenfor det statlige forvaltningsapparatet som har forvaltningsansvaret, for eksempel private organisasjoner eller kommuner.

1.6 Organisering av arbeidet

Finansdepartementet har vært oppdragsgiver og har ledet en referansegruppe for prosjektet. Foruten Finansdepartementet, har referansegruppen bestått av representanter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Miljøverndepartementet v/Direktoratet for naturforvaltning, Justisdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet. Referansegruppen har hatt et ansvar for å stille nødvendig grunnlagsmateriale til rådighet og kvalitetssikre faktaopplysninger.

Statskonsult har hatt et selvstendig ansvar for gjennomgangen og for de faglige vurderinger som inngår i denne.

2 Om fylkesmannen

2.1 Innledning

I dette kapitlet gis en kort beskrivelse av fylkesmannens ulike funksjoner og oppgaver, embetenes spesielle plass i forvaltningen samt et innblikk i hvordan fylkesmannsembetene både har vært og stadig er gjenstand for diskusjon og endringer. Vi vil dessuten presentere noen av de signaler som er gitt med hensyn til utviklingen av fylkesmannens rolle og det som betegnes som fylkesmannens konkurransefortrinn.

2.2 Plassering i forvaltningen

Fylkesmannen er et regionalt statlige forvaltningsorgan underlagt flere departementer. Det finnes ett fylkesmannsembete i hvert fylke, med unntak av Oslo og Akershus som har felles fylkesmann.

Fylkesmannen er administrativt underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men utfører faglige oppgaver for flere departementer og direktorater, samtidig som de har et helhetsansvar for den samlede statlige virksomheten i sine respektive fylker. Fylkesmannens virksomhet er inndelt i 38 resultatområder fordelt på oppgaver for åtte departementer. Foruten Arbeids- og administrasjonsdepartementet, er dette Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ansvaret for utvikling av styringssystemer overfor embetene og samordning i forhold til de øvrige departementene.

Bevilgningen til fylkesmannen, herunder midler til drift av embetet og de faglige oppgavene, gis over tre departementers budsjettkapitler. Landbruksdepartementet (kapittel 1102) og Miljøverndepartementet (kapittel 1406) har egne budsjetter til fylkesmannen, sender separate tildelingsbrev og har dermed både den faglige og budsjettmessige styringen med sine ansvarsområder. Bevilgninger fra de øvrige departementene er samlet under Arbeids- og administrasjonsdepartementets kapittel 1510. De tre tildelingsbrevene samordnes og sendes ut samtidig fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Bevilgningene til tilskuddsordningene er gitt over andre kapitler (se vedlegg)³.

Miljøverndepartementet har tillagt Direktoratet for naturforvaltning og Statens Forurensningstilsyn budsjettansvar og faglig instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannens miljøvernnavdeling. Direktoratet for naturforvaltning er delegert overordnet budsjett- og personalansvar og er tillagt resultatansvar for styringsdialogen med fylkesmannen innenfor Miljøverndepartementets ansvarsområde. De to direktoratene sender i fellesskap ut tildelingsbrev som grunnlag for fylkesmannens virksomhet på Miljøverndepartementets ansvarsområde og er således i praksis fylkesmannens overordnede myndighet på miljøvernområdet.

³ Et unntak er tilskudd til kalking og lokale fiskeformål som bevilges over kap. 1406 post 70.

På de øvrige områdene er det fagdepartementene som har etatsstyringsansvaret for embetene.

2.3 Hovedfunksjoner og oppgaver

I tillegg til å være statens generelle representant i fylkene, kan fylkesmannens mest sentrale funksjoner og arbeidsoppgaver knyttet til disse funksjonene sammenfattes til følgende:

Sektormyndighet

Utøvelse av forvaltningsoppgaver for fagdepartementene og direktoratene utgjør kanskje det viktigste arbeidsområdet for fylkesmannen. Oppgavene er knyttet til iverksetting av regjeringens sektorpolitikk på ulike områder og som regel i forhold til kommunene. I tillegg vil det dreie seg om å løse mer spesifiserte statlige oppgaver pålagt av regjeringen. Fylkesmannen er for eksempel leverandør av enkelte offentlige tjenester, slik som separasjons- og skilsmissebevilling, fri rettshjelp og voldsoffererstatning.

Samordningsmyndighet

Funksjonen som regjeringens øverste representant i fylkene medfører blant annet at fylkesmannen skal være samordningsorgan mellom sentrale myndigheter på den ene siden og lokale myndigheter og befolkningen på den andre siden. Et sentralt mål for fylkesmannen er å bidra til at den kommunerettede statlige styringen i størst mulig grad er samordnet og konsistent. I den forbindelsen har fylkesmannen et særskilt ansvar for samordning også i forhold til andre regionale statlige virksomheter.

Rettsikkerhetsinstans

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at regjeringens politikk blir gjennomført innenfor fastsatte rammer. Hovedelementene i fylkesmannens rettsikkerhetsrolle overfor befolkningen er å føre tilsyn og å være klageinstans i forhold til særlovgivningen og kommunale enkeltvedtak.

Informasjonsknutepunkt

Fylkesmannen skal være et informasjonsknutepunkt, jamfør plasseringen i forvaltningen mellom sentrale og lokale myndigheter. Det vil si at fylkesmannen skal holde regjeringen orientert om viktige spørsmål i fylket og samtidig formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og regionale statlige organer om nasjonale politiske målsettinger og andre forhold som antas å berøre deres virksomhet.

Kontroll – en egen funksjon?

I tillegg til ovennevnte hovedfunksjoner, har fylkesmannen ansvar for å utøve kontroll. Fylkesmannen har flere ulike kontrollfunksjoner; ansvar for kontroll av avgjørelsers lovlighet (legalitetskontroll), ansvar for statlig godkjenning av ulike kommunale og fylkeskommunale vedtak. De er også i mange tilfeller klageinstans etter særlovgivningen. I tillegg til disse tre kontrollformene, utøver fylkesmannen og den regionale statsforvaltningen for øvrig ulike former for styring ved å følge opp og tolke forskrifter og regelverk med basis i fylkesmannens hovedfunksjoner.

Det kan diskuteres om kontroll skal kategoriseres som en egen funksjon, da fylkesmannens oppgaver og ansvar når det gjelder kontroll, inngår i de andre hovedfunksjonene.

Også fylkesmannens oppgaver knyttet til forvaltning av de statlige tilskuddsordningene inngår i samtlige hovedfunksjoner.

2.4 Forvaltningspolitisk plattform

Flere av hovedfunksjonene er knyttet til fylkesmannens oppgaver overfor kommunesektoren. Kommunene har en svært viktig rolle i offentlig tjenesteproduksjon. Store deler av statsbudsjettet kanaliseres gjennom kommunene, og svært mange nasjonalt viktige oppgaver utføres på kommunenivå.

Regional statsforvaltning med fylkesmannen i spissen, er et viktig organisatorisk uttrykk for statlig styring av kommunene. I St meld nr 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, ble det lagt opp til et hovedprinsipp om at når statlige styringsoppgaver overfor kommunesektoren skal delegeres, skal de i hovedsak delegeres til fylkesmannen. Det er lagt opp til at fylkesmannen skal ha anledning til å treffe avgjørelser når overordnede eller tverrsektorielle hensyn krever det. Også i St meld nr 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunane, poengteres viktigheten av å se departementstiltakene overfor kommunesektoren i sammenheng.

Fylkesmannen har videre en viktig funksjon i å sikre at den enkelte borgers rettsikkerhet blir ivaretatt. Dette gjelder både i fylkesmannens funksjon som tilsyns- og kontrollmyndighet og som vedtaks- og klageorgan i saker som angår den enkelte borger. Fylkesmannen er klageinstans på en rekke kommunale vedtak og har også selvstendig kontakt med enkeltpersoner i forhold til for eksempel skilsmissemaker og en rekke av tilskuddsordningene (særsilt på landbrukssiden).

I ”Ramme for omstilling i fylkesmannsembetene” heter det at det i den videre utvikling av fylkesmannens rolle og oppgaver skal legges til grunn det som er og bør være fylkesmannens særlige konkurransefortrinn, slik som

- evnen til å skape helhet, sammenheng og mening i en oppsplittet forvaltning
- lokal kunnskap og tillit ut mot kommunene
- høy kvalitet på rettsikkerhetsfunksjoner og legitimitet og tillit i befolkningen
- tett kobling mot departementer og regjering

Det sies videre at

en hovedbegrunnelse for å samle kommunerelaterte sektoroppgaver hos fylkesmannen er at en ved en slik organisering skal kunne se de ulike politikkområdene og tilhørende virkemidler i sammenheng for å oppnå gode samfunnsmessige løsninger regionalt og lokalt. I tillegg til fylkesmannens viktige forvaltningsfunksjon (håndhever av sektorlovgivning, tilskuddsordninger mv) gir dette fylkesmannen en regionalt rettet utviklingsfunksjon på viktige samfunnsområder der nasjonale hensyn gjør seg sterkt gjeldende. Både forvaltningsfunksjonen og utviklingsfunksjonen skal utøves gjennom et samarbeid med fylkeskommune og kommuner og med nødvendig respekt og forståelse for prinsippet om det lokale selvstyret.

2.5 Organisering av fylkesmannsembetene

Utøvelse av forvaltningsoppgaver for fagdepartementene er i dag hovedarbeidsområde for fylkesmannen. Dette gjenspeiler også måten embetene er organisert på.

Embetene ledes av fylkesmannen og assisterende fylkesmann og er gjennomgående delt inn i fem fagavdelinger; landbruksavdeling, miljøvern avdeling, sosial- og familieavdeling, beredskapsavdeling og kommunalavdeling. I tillegg ivaretas administrasjon og samordning av embetene enten i egne avdelinger eller i stab.

Det er noe variasjon i avdelingsinndelingen mellom embetene. To embeter har for eksempel justis- og byggesaksavdeling, et embete har en beredskaps- justis- og samordningsstab, mens de øvrige embetene ivaretar oppgaver for Justisdepartementet i andre avdelinger. Et annet eksempel på lokal variasjon i organisasjonsstruktur finner vi i et embete der det som en forsøksordning er opprettet en samfunnsavdeling bestående av tidligere sosial- og familieavdeling, kommunal- og samordningsavdeling og beredskapsavdeling.

Når det gjelder seksjonsinndeling innenfor avdelingene, er også disse relativt standardiserte. Landbruksavdelingen er for eksempel som regel inndelt i en skogbruks- og en jordbruksseksjon, mens miljøvern avdelingene som regel består av en naturforvaltnings- og en forurensningsseksjon.

2.6 Utvikling av fylkesmannsembetene

Fylkesmannen har vært et ledd i norsk offentlig forvaltning fra 1685. Fram til 1976 var fylkesmannen den øverste administrative leder og rettslige representant i fylkene – også for fylkeskommunen. I 1976 fikk imidlertid fylkeskommunen sin egen administrasjon atskilt fra den statlige. Styrking av så vel fylkes- og primærkommunenenes administrasjon som den øvrige regionale forvaltningen bidro til at fylkesmannens oppgaver etter hvert endret karakter og fikk redusert omfang.

I takt med ovennevnte endringer har fylkesmannens funksjoner og oppgaveportefølje for framtiden vært gjenstand for diverse utredninger. Embetenes organisasjonsstruktur og arbeidsinnhold er som følge av dette endret i løpet av de siste 20 årene, og fylkesmannens rolle har igjen blitt viktigere. Blant de viktigste omleggingene kan nevnes oppretting av beredskapsavdelinger (1979),

miljøvern- og familieavdelinger (1982), sosial- og familieavdelinger, kommunalavdelinger (1985), innlemmelsen av den regionale landbruksforvaltningen og dermed opprettelse av landbruksavdelinger fra 1993 og samordnings- og administrasjonsheter i 1993/94.

3 Beskrivelse av tilskuddsordningene og forvaltningen av dem

3.1 Innledning

Vi vil i dette kapitlet gi en oversikt over de tilskuddsordningene fylkesmannen har oppgaver i forhold til og hvordan ordningene forvaltes. Oversikten er på et overordnet nivå, og de enkelte tilskuddsordningene er mer utførlig beskrevet i vedlegg.

3.2 En samlet oversikt over tilskuddsordningene

Fylkesmannen har forvaltningsoppgaver for 85 tilskuddsordninger under åtte departementer. Totalt utgjør bevilgninger til disse tilskuddsordningene om lag 15,8 milliarder kroner i 1998. I tillegg kommer eventuelle tilskudd til erstatninger under Landbruksdepartementets budsjett. For 1998 ble det avsatt totalt 65 millioner kroner til slike formål. Tabell 1 viser fordelingen av bevilgning på hvert av departementene.

Tabell 1 Antall tilskuddsordninger og bevilgninger for 1998 der fylkesmannen har oppgaver. Fordelt på departement. (Kilde: Blå bok 1998 og departementene)

Departement	Antall tilskuddsordninger	Bevilgning i millioner kroner
Landbruksdepartementet	36	7494,5
Miljøverndepartementet	19	335,4
Barne- og familiedepartementet ⁴	12	4311,5
Sosial- og helsedepartementet	8	1606,0
Kommunal- og regionaldepartementet	2	1710,0
Justisdepartementet	3	268,0
Kirke-, utdannings- og forskningsdept.	3	60,0
Arbeids- og administrasjonsdept.	2	39,0
Totalsum	85	15824,4

Det er stor variasjon mellom departementene i størrelsen på bevilgning til disse tilskuddsordningene. Landbruksdepartementet har størst andel; over sju milliarder kroner av bevilgningene, mens Arbeids- og administrasjonsdepartementet har lavest andel med 39 millioner kroner. Bevilgningene gjelder ordningene totalt, og det er ikke alltid fylkesmannen som foretar alle utbetalinger for disse ordningene.

Tabell 2 viser det totale antall tilskuddsordninger fordelt på departement og på tilskuddsmottaker. Tabellen viser også fordelingen av ordninger som i hovedsak er basert på tildeling etter objektive kriterier og ordninger som krever stor grad av skjønn. Det finnes flere alternativer å fordele ordningene etter når det gjelder hvilke kriterier som benyttes i fordelingen. Objektive og skjønnsbaserte kriterier er valgt fordi dette skillet antas å være sentralt i en vurdering av fylkesmannens oppgaver i tilskuddsforvaltningen. Som regel er det knyttet ulik

⁴ Gjelder også ordninger hvor fylkesmannen selv reelt sett er tilskuddsmottaker.

ressursbruk og ulike krav til lokale kunnskaper til tilskuddsordninger basert på objektive og skjønnsbaserte tildelingskriterier. Også for tilskudd som tildeles etter objektive kriterier, kan det være elementer av skjønn i vurderingen. Vi mener likevel at en slik grov inndeling kan gi en god illustrasjon av de ulike tilskuddsordningene fylkesmannen forvalter.

Tabell 2 Tilskudd til kommuner og private etter tildelingskriterier basert på objektivitet og skjønn.⁵

Departement	Tilskudd til kommunen		Tilskudd til private	
	Objektive kriterier	Skjønn	Objektive kriterier	Skjønn
Landbruksdepartementet	1		22	13
Miljøverndepartementet	2	5	3	9
Barne- og familiedepartementet ⁶	8		1	
Sosial- og helsedepartementet	6	2		
Kommunal- og regionaldepartementet		2		
Justisdepartementet		1	2	
Kirke-, utdannings- og forskningsdep.			3	
Arbeids- og administrasjonsdept.			2	
Totalt	17	10	33	22

3.3 Tilskuddene på Landbruksdepartementets ansvarsområde

3.3.1 Særtrekk ved tilskuddsordningene

På landbruksområdet deltar fylkesmannen i forvaltningen av en rekke tilskuddsordninger til oppfølging av jordbruksavtalen budsjettert under kap 1150. I tillegg forvalter fylkesmannen ordninger innenfor skogbruk budsjettert under kap 1142.

Totalt dreier det seg om 36 tilskuddsordninger. I tillegg er det en ordning som ble avvirket i løpet av 1998. Totalt er bevilgningen til disse ordningene på om lag 7,5 milliarder kroner, eksklusive bevilgninger til erstatninger. Størstedelen av saksbehandlingen finner sted i kommunene, og de store utbetalingene gjøres fra Statens Kornforretning.

⁵ De tre tilskuddene under Barne- og familiedepartementet til fylkesmannen er ikke inkludert

⁶ Gjelder også ordninger hvor fylkesmannen selv reelt sett er tilskuddsmottaker.

Tabell 3 Tilskuddsordningene under Landbruksdepartementets område.
Bevilgning i mill. kroner. (Kilde: Landbruksdepartementet)

Tilskuddsordning	Kapittel og post	Bevilgning	Tilskuddsforvalter	Tilskuddsmottaker
<i>Produksjonstilskudd og velferdsordninger</i>				
Tilskudd til husdyr	1150/74	1733,3	SKF/FM/K	Gårdbruker
Tilskudd til endra jordarbeiding	1150/74	125	SKF/FM/K	Gårdbruker
Areal- og kulturlandskapstilskudd	1150/74	3207,2	SKF/FM/K	Gårdbruker
Tilskudd til brattlendte bruk	1150/74	35	SKF/FM/K	Gårdbruker
Tilskudd til seterdrift	1150/74	17,4	SKF/FM/K	Gårdbruker
Tilskudd til dyrking av fôr i fjellet	1150/74	10,5	SKF/FM/K	Gårdbruker
Omleggings-/arealtilskudd (økol. jordbruk)	1150/77	27	SKF/FM/K	Gårdbruker
Tilskudd til avløsning for ferie og fritid	1150/78	1192,3	SKF/FM/K	Gårdbruker
Tilskudd for avløsning for sykdom med mer	1150/78	123	SKF/FM/K	Gårdbruker
Tilskudd til landbruksvikarordningen	1150/78	46,5	SKF/FM/K	Kommunen
Administrasjonstilskudd til avløserlag	1150/78	34	SKF/FM/K	Avløserlag
Tidligpensjonsordning (fra 1999)	1150/78			
Tilskudd til samdrifter (fra 1999)	1150/78			
<i>Prosjekter, investeringer med mer</i>				
Tilskudd til skogkultur	1142/71	103	FM	Skogeier
Tilskudd til skogsveier	1142/71	2	FM	Skogeier
Tilskudd til transport	1142/71	7	FM	Virkesseier
Kulturlandskaps- og bygningstiltak	1150/50	80	FM	Gårdbruker
Miljørettet omlegging i kornområder	1150/50	6	FM	Gårdbruker
Miljøinvesteringer	1150/50	30	FM	Gårdbruker
Bygdeutviklingsmidler: utviklingstiltak	1150/50	400	LUF/FM	Gårdbruker
Bygdeutviklingsmidler: investeringer i tradisjonelt landbruk	1150/50	140	FM	Gårdbruker/ skogeier
Fruktrefelt	1150/50	4	FM	Fruktprod.
Skogbruksplanlegging	1150/50	37	FM	Skogeier
Kurs, opplæring og informasjon, skogbruk	1150/50	22	LD/FM	
Skogsveier (se også kap 1142)	1150/50	56,5	FM	Skogeier
Organisering av virkesomsetningen	1150/50	4,5	LD/FM	Skogeierfor
Tilskudd til organisert beitebruk	1150/50	Fordeles ⁷	FM	Gårdbruker
<i>Erstatninger med mer</i>				
Katastrofeordningen i honningproduksjonen	1150/50	Fordeles	FM	Gårdbruker
Erstatning for avlingsskade	1150/50	Fordeles	FM	Gårdbruker
Tilskudd til kjøp av grovfôr	1150/50	Fordeles	FM	Gårdbruker
Tilskudd til vinterskader på eng	1150/50	Fordeles	FM	Gårdbruker
Tilskudd til fornying av vintersk. frukttrefelt	1150/50	Fordeles	FM	Gårdbruker
Erstatning for katastrofetap i husdyrhold	1150/50	Fordeles	FM	Gårdbruker
Tilskudd til nedslaktning av sauebesetning pga Mædi og Scrapie	1150/50	Fordeles	FM	Gårdbruker
Dekning av kostnader til radioaktivitetstiltak	1150/70	13	FM	Gårdbruker
Tilskudd til veterinære reiser	1150/77	38,3	FM	Veterinær

For de aller fleste av tilskuddsordningene under Landbruksdepartementet er primærprodusentene tilskuddsmottakere. Bevilgningene gjøres over 70-poster i statsbudsjettet samt over 50-poster når det bevilges via fond.

Tilskuddsordningene under Landbruksdepartementets ansvarsområde kan deles inn i tre grupper:

⁷ Bevilgning til ordninger med stikkordet *fordeles* blir fastsatt av styret for vedkommende fond.

Produksjonstilskudd og velferdsordninger (direkte tilskudd)

Disse tilskuddene omfatter i hovedsak tilskudd til areal og dyretall og diverse velferdsordninger i landbruket, og utgjør økonomisk sett hovedtyngden av de ordningene der landbruksavdelingen har en forvaltningsrolle. Tilskuddene er basert på fastsatte kriterier som dyretall, areal, produksjonstype og lignende, der satsene er et resultat av bevilget beløp til ordningene. Tilskuddet gis direkte til produsentene etter årlige søknader. Ordningene betegnes også som *løpende* ordninger, ettersom tilskuddene gis mange år på rad.

Tilskudd til prosjekter, investeringer og utviklings- og kompetansetiltak

Denne gruppen tilskuddsordninger omfatter i hovedsak ulike ordninger under Landbrukets utviklingsfond, som bygdeutviklingsmidler og miljøtiltak samt miljø- og næringstiltak i skogbruket. Det som kjennetegner denne gruppen ordninger er at tilskuddene, i motsetning til de løpende ordningene, er *tiltaksrettet* og gis til prosjekter og andre tiltak med fastsatt gjennomføringsfrist.

Det er utarbeidet egne forskrifter for de fleste av ordningene. Tildelingen innebærer ofte betydelig grad av skjønn. Utbetalingene finner normalt sted etter hvert som prosjektet/tiltaket utføres. For enkelte ordninger kan det i tillegg til tilskudd også gis lån.

Hovedtyngden av disse ordningene finansieres over fond, hvor fondene igjen finansieres med årlige bevilgninger over 50-poster.

Tilskudd til erstatninger m.m.

Denne gruppen ordninger omfatter ulike ordninger under Katastrofefondet for planteproduksjon og Tiltaksfondet for småfe og fjørfe. I tillegg omfattes ordninger som gjelder erstatninger i forbindelse med nedslakting og nedføring pga radioaktivitet eller alvorlige dyresykdommer. Erstatningsordninger skiller seg fra andre tilskudd ved at de skal kompensere i ettertid for et tap som produsenten har lidd. Det er således ikke ordninger som har som målsetting å oppnå en bestemt aktivitet eller resultat i den kommende budsjettperiode.

Hovedtyngden av ordningene finansieres over fond. Det bevilges årlig midler til fondene.

3.3.2 Forvaltning av ordningene

Det er fylkesmannens landbruksavdeling som har ansvaret for forvaltningen av tilskuddene på landbruksområdet. Avdelingen er gjennomgående den største avdelingen i embetene og har ansvaret for flest tilskuddsordninger.

Produksjonstilskudd og velferdsordninger (direkte tilskudd)

Kommunene har en sentral rolle i forvaltningen av disse tilskuddsordningene. I henhold til forskriftene er det kommunene som behandler og avgjør søknader om produksjonstilskudd og de ulike velferdsordningene. I den forbindelse er det kommunen som har ansvar for å føre kontroll med at søknadene er i samsvar med kravene i forskriftene.

Kommunens opplysninger registreres elektronisk hos fylkesmannen. Deretter overføres opplysningene til Statens Kornforretning som foretar utbetalingene.. Før utbetaling foretar Statens kornforretning en rekke kontroller av, og de fem prosentene som skal kontrolleres, blir trukket ut. Kontrollen blir utført av kommunene, mens fylkesmannen har et ansvar for å veilede og føre tilsyn med kommunenes saksbehandling – herunder kontrollen som blir utført. En mindre del av søknadene som blir stanset i den ordinære søknadsbehandlingen, for eksempel pga nye opplysninger, blir behandlet og utbetalt av fylkesmannen. Fylkesmannen er klageinstans på vedtak fattet av kommunen og har myndighet til å gi dispensasjoner i forhold til en rekke av kravene knyttet til tilskuddsordningene.

De direkte tilskuddene er store ordninger økonomisk sett, men det brukes relativt lite ressurser fra fylkesmannens side i forvaltningen av ordningene.

For denne gruppen tilskuddsordninger er det Statens Kornforretning som er overordnet myndighet.

Prosjekter m.m.

Fylkesmannen tildeles hvert år en egen budsjetttramme for hver ordning i denne gruppen og foretar prioriteringer innenfor rammen og innenfor det sentrale og eventuelt lokale regelverket (dersom forskriftene forutsetter lokal tilpasning). Når det gjelder en omfattende ordning som BU-ordningen⁸, er det BU-styret i fylket som fatter vedtak om tilskudd etter innstilling fra fylkesmannen. BU-styret består av fylkeskommunens organ for behandling av næringssaker supplert med representanter fra de to bondeorganisasjonene og Norges skogeierforbund.

I denne gruppen tilskuddsordninger er det Statens Landbruksbank og i noen grad Landbruksdepartementet som er overordnet myndighet. Ordningene på dette området krever i stor grad bruk av skjønn i tildelingen, og krever således relativt mye ressursbruk i embetene.

Erstatninger

For tilskuddsordningene som er knyttet til katastrofeordningen i planteproduksjonen og erstatning for katastrofetap i husdyrproduksjonen, er det kommunens oppgave å kontrollere at søknaden er riktig utfylt og i samsvar med tilsvarende data i søknad om produksjonstilskudd. Kommunen gir tilråding til søknaden.

Fylkesmannen er tilskuddsforvalter og fatter vedtak og utbetaler tilskuddet.

Styret for katastrofefondet, Styret for tiltaksfondet for småfe og fjørfe, Fraktkontoret for slakt og Landbruksdepartementet er klageinstanser og overordnet myndighet i forbindelse med forvaltningen av denne gruppen tilskuddsordninger.

⁸ BU: Bygdeutvikling

3.4 Tilskuddene på Miljøverndepartementets ansvarsområde

3.4.1 Særtrekk ved tilskuddsordningene

Fylkesmannen har forvaltningsoppgaver knyttet til 19 tilskuddsordninger under Miljøverndepartementets ansvarsområde. I 1998 er den totale bevilgningen til tilskuddsordningene under Miljøverndepartementet 356,4 millioner kroner.

Tabell 4 Tilskuddsordningene under Miljøverndepartementets område.
Bevilgning i millioner kroner (Kilde: Blå bok 1998 og DN)

Tilskuddsordning	Kapittel og post	Bevilgning	Tilskuddsforvalter	Tilskuddsmottaker
Tilskudd til kalking og lokale fiskeformål	1406/70	105,1	DN/FM	Lag og org/kom.
Kommunal viltforvaltning	1425/60.1	10,5	FM	Kommunen
Kommunal fiskeforvaltning	1425/60.2	4,5	FM	Kommunen
Fallvilt	1425/65	7,0	FM	Kommunen
Tilskudd til fiskeformål	1425/70	9,5	DN/FM	Lag og org.
Tilskudd til hjortevilttiltak	1425/71.1	2,5	DN/FM	Lag og org.
Tilskudd til villreintiltak	1425/71.2	3,0	DN/FM	Lag og org., villreirutvalg
Tilskudd til lokale vilttiltak m.v.	1425/71.3	6,0	DN/FM	Lag og org./kom.
Erstatninger og forebyggende tiltak mot hjorteviltskader	1425/72	2,8	FM	Gårdbruker
Tiltak i naturvern- og friluftslivsområder	1426/31	10,6	DN/FM	Kom/interkom friluftsråd
Skjærgårdsparker	1426/32	7,8	DN/FM	Kommunen
Statlige erverv, båndlegging av friluftsområder	1427/30	15,3	DN	Kom/interkom Friluftsråd
Lokal Agenda 21, tilskudd til Aksjon vannmiljø	1427/67	5,5	DN	Kommunen
Erstatninger for tap av bufe	1427/73.1	36,8	FM	Dyreeier
Erstatninger for tap av tamrein	1427/73.2	16,0	FM	Reineier
Forebyggende tiltak mot rovviltskader	1427/73.3	20,0	DN/FM	Dyreeier og reineier
Tilskudd til friluftslivstiltak	1427/74	4,4	DN/FM	Lag og org.
Tilskudd til kulturlandskapstiltak	1427/76	1,5	FM	Grunneier
Tilskudd til kommunale avløpstiltak	1441/63	66,6	SFT	Kommune

I tabell 4 er både fylkesmannen (FM) og Direktoratet for naturforvaltning (DN) ført opp som tilskuddsforvaltere for flere av tilskuddsordningene. Grunnen er at disse tilskuddsordningene består av både sentrale tiltak der DN gir tilsagn og utbetaler, og lokale/regionale tiltak der fylkesmannen gir tilsagn og utbetaler.

Når det gjelder tilskuddene til aksjon vannmiljø, statlige erverv/båndlegging av friluftsområder og kommunale avløpstiltak, har fylkesmannen formelt en rådgivende funksjon overfor henholdsvis Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn (SFT). Kommunene sender søknad om slike tilskudd til fylkesmannen, som gir DN og SFT tilråding om bruk av midlene i prioritert rekkefølge. Etter at DN eller SFT har fattet et formelt vedtak om tilskudd, er det fylkesmannens oppgave å følge opp kommunene som har fått tilskudd.

De fleste tilskuddsordningene under Miljøverndepartementets ansvarsområde fordeles etter skjønn, og mange av ordningene er rettet inn mot private tilskuddsmottakere. Flere av ordningene er imidlertid av en slik karakter at kommunene er den naturlige målgruppen, for eksempel tilskudd til kommunale

avløpstiltak og midler fra Aksjon Vannmiljø. Tilskuddsordningene på miljøvernområdet kan deles inn i:

Erstatninger

Tilskuddene omfatter tre erstatningsordninger; skade på dyrket mark forårsaket av hjortevilt og skade på bufe og tamrein forårsaket av store rovdyr.

Refusjon av utgifter

Tilskuddene gis etterskuddsvis etter søknad og omfatter kommunale utgifter til håndtering av fallvilt⁹ og refusjon av administrative utgifter til kommunal viltforvaltning.

Tilskudd til prosjekter etter søknad

Disse ordningene utgjør hovedtyngden av tilskudd både i antall og beløp. Tilskuddene gis til ulike formål innenfor naturforvaltning, som kalking av vassdrag, fiskeformål, viltformål, friluftslivsformål, forebygging av rovviltskader og Aksjon Vannmiljø. I tillegg gis det tilskuddsmidler til bevaring av biologisk mangfold i kulturlandskapet og kommunale avløpstiltak.

Fylkesmannen har dessuten forvaltningsoppgaver for tiltak i naturvern- og friluftslivsområder og skjærgårdsparker. Tiltakene er budsjettert som 30-poster og er formelt ikke tilskuddsposter. Disse tiltakene er likevel inkludert, da de har karakter av å være tilskudd, og fylkesmannens arbeidsoppgaver i forhold til disse tilsvarende forvaltningsoppgaver for ordinære tilskudd.

3.4.2 Forvaltning av ordningene

Det er miljøvernavdelingen hos fylkesmannen som forvalter ordningene under Miljøverndepartementets område.

Hovedtyngden av søknader om tilskudd sendes fylkesmannen via kommunen. Enkelte av tilskuddene under Miljøverndepartementet er delt opp i lokale og nasjonale tiltak, der fylkesmannen har forvaltningsansvar for de lokale tiltakene, mens Direktoratet for naturforvaltning har tilsvarende ansvar for de nasjonale. I sistnevnte tilfeller sendes søknad om tilskudd direkte til direktoratet.

For flere av ordningene er det utarbeidet et felles søknadsskjema, mens det for andre er egne søknadsskjemaer. Søkeren beskriver her prosjektet eller tiltaket, og fylkesmannen vurderer hvilke(n) tilskuddsordning(er) som er relevant(e).

Etter å ha registrert og vurdert søknadene, gir fylkesmannen tilbakemelding til direktoratet om behov. I henhold til tildelte rammer fra direktoratet, gir fylkesmannen tilsagn om tilskudd. Med hensyn til oppfølging av midlene, har fylkesmannen ansvar for å kontrollere tilskuddsmottakernes bruk av midlene og rapportere til direktoratet om hvilke tiltak som er gitt tilsagn.

⁹ Vilt som er påkjørt eller er på annen måte falt utenom jakt.

Selv om Direktoratet for naturforvaltning formelt fastsetter rammene, har fylkesmannen stor innflytelse på prioriteringen mellom prosjekter innenfor disse rammene.

Flere av informantene omtaler tilskuddene på friluftslivsområdet som ”gulrøtter”. Når staten bidrar med midler til et tiltak, kan dette utløse kommunale midler, og effekten av et relativt lite tilskudd blir større enn beløpets størrelse tilsier.

Når det gjelder tilskudd til kommunale avløpstiltak, har fylkesmannen kun rådgivningsfunksjon overfor overordnet myndighet (Statens forurensnings-tilsyn). Kommunene, som er mottaker av dette tilskuddet, sender søknadene til fylkesmannen som behandler søknadene og oversender Statens forurensnings-tilsyn en tilråding om bruk av midlene i prioritert rekkefølge.

Fylkesmannen har også en rådgivende rolle i forvaltningen av tilskudd til forebyggende tiltak mot rovviltskader, idet fylkesmannen bidrar med råd overfor rovviltutvalget i fylket.

3.5 Tilskuddene på Barne- og familiedepartementets og Sosial- og helsedepartementets områder

3.5.1 Tilskuddene på Barne- og familiedepartementets ansvarsområde

Fylkesmannen har oppgaver i forhold til 12 tilskuddsordninger på Barne- og familiedepartementets område. Den totale bevilgningen for disse tilskuddene er om lag 4,3 milliarder kroner i 1998.

Tabell 5 Tilskuddsordningene under Barne- og familiedepartementets område. Bevilgning i mill. kroner. (Kilde: Blå bok 1998 og BFD)

Tilskuddsordning	Kapittel og post	Bevilgning	Tilskuddsforvalter	Tilskuddsmottaker
Barnehagetilskudd:	856/60			
• Ordinært driftstilskudd		3759	FM	Kommunen
• Tiltak for barn med funksjonshemming		375	Kommunen	Komm/bhg
• Tilskudd til samiske barnehager		6	FM	Kommunen
• Tilskudd til tospråklig assistanse		82	FM	Kommunen
• Tilskudd til nyankomne flyktninger			FM	Kommunen
• Lønnstillegg i Finnmark og N-Troms		2	FM	Kommunen
Tilskudd til andre barnehageformål	856/70	5	FM	FM
Tilskudd til krisetiltak	840/60	42	BFD/FM	Kommunen
Tilskudd for enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere (refusjonskrav)	854/64	30,6 ¹⁰	FM	Fylkeskommunen
Informasjon om barne- og ungdomsvernet (til FM)	854/71	3	BFD	FM
Utviklings- og opplysningsarbeid (fam.vern)	841/70	1,4	FM	FM
Honorar til meklere (fam.vern)	841/60	5,5	FM	Meklere/tolk

¹⁰ Beløpet omfatter både et særskilt rammetilskudd til kommunene (forvaltet av Utlendingsdirektoratet) og refusjon av fylkeskommunens barnevernutgifter.

Kommunen er den viktigste tilskuddsmottakeren, selv om midler til barnehager og krisetiltak (over 60-poster) også gis til private. Dessuten har noen av tilskuddene preg av å være øremerkede driftsposter til fylkesmannen – mer enn tilskuddsordninger i tradisjonell forstand, til tross for at de er budsjettert som på tilskuddsposter.

Fylkesmannen har forvaltningsansvaret for de fleste tilskuddene, men departementet og kommunen er også tilskuddsforvaltere for enkelte av ordningene. Eksempelvis er det departementet som vedtar om det skal gis tilskudd til nye krisetiltak. På barnehageområdet er det kommunen som vurderer søknadene og utbetaler tilskuddet ved 10-prosentmidlene til barn med funksjonshemming.

Tilskuddene til barnehagesektoren utgjør den største gruppen både i bevilgning og antall ordninger. For øvrig går tilskuddsmidler til krisetiltak, enslige mindreårige flyktninger, familievern og informasjon.

Tilskuddsordningene på dette området omfatter ordninger basert på fastsatte enhetspriser, fastsatt prosentsats og refusjonsordninger. Tilskuddene er i liten grad basert på skjønn – med unntak av midlene som fylkesmannen selv er mottaker av.

3.5.2 Tilskuddene på Sosial- og helsedepartementets ansvarsområde

Fylkesmannen har oppgaver i tilknytning til åtte tilskudd på Sosial- og helsedepartementets ansvarsområde. For tilskuddene under handlingsplan for helse- og sosialpersonell har departementet hatt forvaltningsansvaret i 1998. For perioden 1999 til 2001 er det fylkesmannen i samråd med fylkeslegen som skal ha denne oppgaven.

Den totale bevilgningen for tilskuddene under Sosial- og helsedepartementet er i 1998 om lag 1,6 milliarder kroner.

Tabell 6 Tilskuddsordningene under Sosial- og helsedepartementet (SHD)
Bevilgning i millioner kroner. (Kilde: Blå bok 1998)

Tilskuddsordning	Kapittel og post	Bevilgning	Tilskuddsforvalter	Tilskuddsmottaker
Handlingsplan for eldreomsorg:				
• Omsorgstjenestetilskudd	670/61	1045	FM	Kommunen
• Døgnstjenestetilskudd	670/61	150	FM	Kommunen
• Skjønntilskudd	670/61	105	FM	Kommunen
Handlingsplan for helse- og sosialpersonell:				
• Kvalifisering av ufaglærte i pleie- og omsorgssektoren	670/61	10	SHD	Kommunen
• Opplæring av ufaglærte, psykiatri	743/70	8	SHD	Kommunen
• Etterutdanning av hjelpepleiere o.a	705/61	11	SHD	Kom./fylkeskom.
Tilskudd til utskrivning av unge funksjonshemmede	673/62	45	FM	Kommunen
Innsatsmidler (HVPU)	673/61	232	SHD	Kommunen

Tilskuddene under Sosial- og helsedepartementets ansvarsområde kan deles i tre ulike målgrupper:

- eldre
- helse- og sosialpersonell
- funksjonshemmede

Tilskuddene til eldre og til helse- og sosialpersonell er lagt inn i nylig opprettede handlingsplaner (Handlingsplan for eldreomsorg 1998–2001 og Handlingsplanen for helse- og sosialpersonell 1998–2001). Tilskuddene til eldreomsorg har den klart største bevilgningen. Felles for tilskuddene er at kommunen er tilskuddsmottaker.

3.5.3 Forvaltning av ordningene

Sosial- og familieavdelingen har ansvar for tilskuddene på sosialsiden (over Sosial- og helsedepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets budsjetter) og for barne- og familiesiden (over Barne- og familiedepartementets budsjett).

Fylkesmannens rolle i de ulike ordningene varierer. Selv om det i hovedsak dreier seg om ordninger basert på faste kriterier, kreves det en relativt omfattende oppfølging overfor kommunene.

Handlingsplanen for eldreomsorg

Handlingsplanen er ny og har en tidsramme fra 1998 til 2001.

For tilskuddene i handlingsplanen som bevilges over Sosial- og helsedepartementets budsjett, er fylkesmannen tillagt hovedansvaret for overføring av midler til kommunene og for resultatrapportering. Samtidig er fylkesmannen pålagt å samarbeide med fylkeslegen om oppfølging og kontroll av kommunenes planer og satsing. For *skjønntilskuddet* skal fylkesmannen og fylkeslegen foreta en vurdering av hvilke kommuner som skal motta tilskudd.

Ved de fire embetene vi besøkte, er samarbeidet mellom fylkeslege og fylkesmann lagt opp noe forskjellig. Alle har imidlertid organisert arbeidet som et prosjekt og opprettet en styringsgruppe. Det varierer hvem som deltar i styringsgruppen, hvordan det konkrete arbeidet med sakene er organisert og hvordan ansvarsforholdet mellom styringsgruppe og arbeidsgruppen er lagt opp. I ett embete har man referansegruppe bestående av Kommunenes sentralforbund, kommuner, eldreråd og fagforeninger.

Tilskuddene i handlingsplanen som bevilges over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, administreres av Husbanken. Fylkesmannens og fylkeslegens rolle er å gi en samlet uttalelse om de enkelte prosjektene.

Handlingsplanen for helse- og sosialpersonell

Handlingsplanen for helse- og sosialpersonell har også en tidsramme fra 1998 til 2001.

For tilskuddene i denne handlingsplanen skal fylkesmannen og fylkeslegen samarbeide om innhenting av informasjon, gi veiledning, vurdere resultater og rapportere tilbake til Sosial- og helsedepartementet om bruk av midler og om kompetansesituasjonen i kommuner og fylkeskommuner. Departementet forutsetter at fylkeslegen og fylkesmannen etablerer fylkesvise koordineringsgrupper mellom statens representanter, Kommunenes sentralforbund, fylkeskommunen, kommunene og organisasjonene.

Vårt inntrykk fra intervjuene er at i arbeidet med denne handlingsplanen er flere embeter bare på planleggingsstadiet når det gjelder organisering internt i embetet og opprettelse av samarbeid med fylkeslegen og andre aktører. Ett av embetene benytter samme prosjektgruppe som for eldreomsorgen, og har i tillegg etablert en rådgivningsgruppe, bestående av fylkesmannen, fylkeslegen, utdanningsdirektøren, Kommunenes sentralforbund, høgskolen m fl. Gruppens oppgave er å avdekke behov og tilrettelegge for utdanningsmuligheter.

Innsatsmidler til kommuner med en overvekt av særlig ressurskrevende psykisk utviklingshemmede

For innsatsmidlene er Sosial- og helsedepartementet tilskuddsforvalter, mens fylkesmannen skal kvalitetssikre kommunenes årlige aktivitets- og statusrapportering for ansvarsreformen for psykisk utviklingshemmede. Fylkesmannen skal på bakgrunn av rapporteringen følge opp kommuner som er kommet for kort. Fylkesmannen gir råd til departementet med forslag til fordeling av midler.

Barnehagetilskuddet

Barnehagetilskuddet består av seks ulike tilskudd. Fylkesmannen er tilskuddsforvalter for fem av tilskuddene. Kommunen søker om statstilskudd på vegne av alle barnehager i kommunen. Fylkesmannens ansvar er å foreta en formalia- og rimelighetskontroll av innsendt materiale, fatte vedtak om tildeling, utbetale tilskudd og kontrollere at barnehagene har fått riktig beløp utbetalt. Saksmengden gjør at dette er en forholdsvis ressurskrevende ordning for fylkesmannen.

For det sjette tilskuddet (Tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage) er kommunen tilskuddsforvalter, og fylkesmannens rolle er å motta regnskap fra kommunen over bruk av midler.

Øvrige tilskudd under sosial- og familieområdet

For den resterende gruppen av tilskudd som hører inn under sosial- og familiefeltet (tilskudd til enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere, tilskudd til krisetiltak, honorar til meklere og tilskudd til utskriving av unge funksjonshemmede), er fylkesmannen tilskuddsforvalter. For de fleste ordningene er oppgavene imidlertid svært begrensede i omfang. Fylkesmannens rolle kan beskrives som en "postkassefunksjon", der fylkesmannen enten skal refundere midler eller foreta en formaliakontroll av innsendt rapportering.

3.6 Særtrekk ved de øvrige departementenes tilskuddsordninger

Fylkesmannen har også oppgaver tilknyttet tilskuddsordninger under følgende departementer:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD)
- Justisdepartementet (JD)
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF)

Tabell 7 Tilskuddsordninger under AAD, JD, KRD og KUFs områder. Bevilgning i millioner kroner. (Kilde: Blå bok 1998)

Tilskuddsordning	Kapittel og post	Bevilgning	Tilskuddsforvalter	Tilskuddsmottaker
<i>Arbeids- og administrasjonsdepartementet</i>				
Tilskudd til kommunepartiene	1530/71	21	FM	Pol. partier
Tilskudd til kommunestyregruppene	1530/72	17	FM	Pol. partier
<i>Justisdepartementet</i>				
Fri sakførsel	470/70	137	FM/dom/adv	Klienten ¹¹
Fritt rettsråd	470/71	106	FM/dom/adv	Klienten
Tilskudd til konfliktråd	474/60	25	FM	Kommunen
<i>Kommunal- og regionaldepartementet</i>				
Tilskudd til investeringer i omsorgsboliger og sykehjemsplasser	586/62	1500	FM/Husbanken	Kommunen
Tilskudd til kompensasjon for utgifter til renter og avdrag	586/63	210	FM/Husbanken	Kommunen
<i>Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet</i>				
Tilskudd til registrerte trossamfunn	210/70	42,8	FM	Private
Tilskudd til uregistrerte trossamfunn	210/71	4,4	FM	Private
Tilskudd til livssynsamfunn	210/72	12,8	FM	Private

Denne gruppen tilskudd kjennetegnes ved at fylkesmannen har oppgaver i forvaltningen av et lite antall ordninger under hvert departement. Det varierer hvem som har forvaltningsansvaret for ordningene; fylkesmannen alene, Husbanken (tilskudd til eldreomsorg, KRD) og fylkesmannen sammen med domstol og advokater (fri rettshjelpsordningen).

Gruppen av tilskuddsmottakere omfatter både kommuner, organisasjoner og privatpersoner.

¹¹ I Statskonsults rapport 1998:12 Evaluering av ordningen med fri rettshjelp omtales advokaten som tilskuddsmottaker i økonomiregelverkets forstand.

4 Fylkesmannens tilskuddsforvaltning – presentasjon av funn

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi gi en generell beskrivelse av fylkesmannens rolle og oppgaver i tilskuddsforvaltningen. Beskrivelsen er i hovedsak basert på informasjon fra intervjuene.

4.2 Generelt om forvaltningen og fylkesmannens oppgaver

4.2.1 Organisering av tilskuddsforvaltningen

Som nevnt i kapittel 3, forvalter fagavdelingene hos fylkesmannen ulike typer tilskuddsordninger. Tilskuddsordningene er til dels svært forskjellige og har ulik utforming, og fylkesmannens rolle og oppgaver varierer i henhold til dette.

Landbruksavdelingen forvalter det største antallet tilskuddsordninger. Ordningene er rettet mot primærprodusentene og de krever i varierende grad utøvelse av skjønn.

Miljøvernavdelingen forvalter en rekke relativt små tilskuddsordninger på naturforvaltningsområdet og to større poster knyttet til kalking og til kommunale avløpstiltak. Tilskuddsordningene er rettet både mot private tilskuddsmottakere og mot kommuner. Med et par unntak fordeles tilskuddsordningene på miljøvernområdet etter skjønn.

Sosial- og familieavdelingen forvalter tilskuddsordninger som i hovedsak er rettet inn mot kommunene. Mange av ordningene krever en relativt stor grad av oppfølging overfor kommunene. Noen av tilskuddene fordeles etter skjønn, mens andre er basert på objektive kriterier.

Felles for alle avdelingene er at forvaltningen av tilskudd er en integrert del av det faglige arbeidet. Tilskudd oppfattes og behandles som ett av flere virkemidler fylkesmannen har. Det innebærer at det svært sjelden er noen som kun arbeider med tilskuddsforvaltning. I store embeter kan det riktignok være personer som bruker mesteparten av sin arbeidstid knyttet til tilskuddsforvaltning. Dette gjelder noen av landbruksordningene og barnehagetilskuddet som er svært omfattende.

Ettersom tilskuddsforvaltning er en integrert del av det faglige arbeidet, er det vårt inntrykk at den enkelte medarbeider, eller gruppe av medarbeidere, har et eierskap til "sine" tilskuddsordninger. Den faglige kunnskapen om tilskuddsordningene er ofte konsentrert på relativt få personer.

Dette forholdet blir også forsterket fordi det i departementet eller direktoratet også er en faglig forankring av tilskuddsordninger. Eksempelvis vil det være en

eller flere personer hos fylkesmannen som har hovedansvaret for tilskudd til skogtiltak. Deres kontakt vil være med skogavdelingen i Landbruksdepartementet. En annen person hos fylkesmannen vil ha ansvar for de direkte tilskuddene. Vedkommende vil ha sin kontakt med Statens kornforretning.

Ledelsen i avdelingene har i relativt liten grad detaljkunnskap om tilskuddsordningene. I den grad de har særskilt kunnskap om ordninger, er det enten på bakgrunn av tidligere arbeidserfaring eller fordi avdelingen er liten og leder derfor er involvert i de fleste sakene. De kan også bli trukket inn når det har vært særskilte problemer knyttet til en tilskuddsordning eller ved utøvelse av skjønn.

Administrasjonsavdelingen har ansvaret for den tekniske siden ved tilskuddsforvaltningen, dvs utbetaling og regnskapsføring. Avdelingen foretar all utbetaling unntatt for landbruksavdelingen og til en viss grad miljøvernavdelingen. Landbruksavdelingen utfører selv alle oppgaver knyttet til tilskuddsforvaltningen og benytter eget fagsystem for tilskudd.

Vi har videre fått forståelsen av at administrasjonsavdelingen i enkelte tilfeller har et selvstendig ansvar for forvaltningen av tilskudd for enslige, mindreårige flyktninger, tilskudd til politiske partier og tilskudd til krisetiltak.

Flere informanter peker på at det har vært et uttrykt ønske om å rendyrke administrasjonsavdelingen mest mulig. Det framkommer også i samtlige av de besøkte embedtene at det derfor legges vekt på at den faglige delen av tilskuddsforvaltningen legges til den gjeldende fagavdeling, mens den administrative delen er lagt til administrasjonsavdelingen.

Ved innføringen av nytt felles økonomisystem ser det ut til at det vil bli foretatt endringer i alle embedtene. Dette vil føre til en større samkjøring av den regnskapstekniske siden ved tilskuddsforvaltningen. Likevel vil landbruksavdelingene fortsatt benytte et eget fagsystem for tilskudd knyttet opp til Statens Kornforretning.

Assisterende fylkesmann er i liten grad involvert i tilskuddsforvaltning. Av den grunn har de heller ikke kjennskap til alle enkeltordninger. I den grad assisterende fylkesmann (embetsledelsen) har kjennskap til enkeltordninger, skyldes det at det har vært knyttet spesielle problemer eller prinsipielle avklaringer til ordningen.

4.2.2 Tidsbruk og prioriteringer knyttet til tilskuddsforvaltningen

Gjennom intervjuene har vi forsøkt å få et bilde av tidsbruken knyttet til tilskuddsforvaltning i de ulike avdelingene. Dette har vist seg å være vanskelig fordi tilskuddsforvaltningen er en integrert del av det øvrige arbeidet. Det innebærer at det i liten grad planlegges eller registreres tidsbruk knyttet til tilskuddsforvaltning som sådan. Kun et fåtall av informantene oppgir at tilskuddsforvaltning er skilt ut som eget område i virksomhetsplanen.

Vi har videre fått inntrykk av at informantene har ulike oppfatninger av hva tilskuddsforvaltning omfatter. Enkelte reserverer begrepet kun for det administrative arbeidet som utføres i forbindelse med *utbetalingen* av tilskudd. De fleste inkluderer også *saksbehandling* og *forberedelser* i begrepet. Det ser også ut til at enkelte ikke inkluderer *kontrollsidene* i definisjonen av tilskuddsforvaltning. Denne ulikheten i bruk av begrepet gjør at det har vært vanskelig å få gode anslag på tidsbruken.

På et mer generelt plan framkommer det likevel noen hovedtrekk:

- Det brukes mer tid på tilskuddsordninger som krever utøvelse av skjønnsrett enn på ordninger basert på objektive tildelingskriterier.
- Det brukes mye tid på tilskuddsordninger der det er mange søkere (eksempelvis barnehagetilskudd og direkte tilskudd i landbruket).

Skjønnsutøvelse i tilskuddsforvaltningen medfører relativt mye administrativ ressursbruk. Det betyr at tilskuddsordningene som er små i økonomisk forstand, kan medføre mye ressursbruk dersom tildelingen er basert på skjønsmessige kriterier. Videre forvalter fylkesmannen en del tilskuddsordninger som er store i økonomisk forstand, men som er basert på objektive tildelingskriterier og derfor medfører relativt liten administrativ ressursbruk.

Flere informanter peker på at tilskuddsforvaltningen er et prioritert område som er sterkt knyttet til fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans. Dette er en av grunnene til at utbetaling av tilskudd til rett bruker til rett tid prioriteres. Tilskuddene er, ifølge informantene, svært viktige for enkeltpersoner, for kommunenes økonomi og for næringsvirksomhet. Ved ressursmangel kuttes det ned på oppfølging og kontroll i etterhånd.

Det er likevel viktig å ta i betraktning at for en rekke av tilskuddsordningene (de fleste) foretas det kontroll i forbindelse med tildelingen av tilskudd. Dette gjelder for eksempel kontroll med opplysninger som danner grunnlag for utmålingen av tilskudd.

Mindre oppmerksomhet og tidsbruk på oppfølging og kontroll må også ses i sammenheng med det svært mange peker på – at kravene til planlegging og rapportering fra kommunene til staten er for omfattende i forhold til størrelsen på tilskuddene.

4.2.3 Fylkesmannens tilskuddsforvaltning – sektormyndighet eller samordningsmyndighet?

Som vi har sett har fylkesmannen ansvar for en rekke ulike tilskuddsordninger. Det er ulike årsaker til at tilskuddsordningene er lagt til fylkesmannen. Et hovedpoeng er et ønske om desentralisering og delegering av oppgaver fra departementene. I en rekke tilfeller er fylkesmannen valgt som tilskuddsforvalter pga nærheten og kunnskapen om kommunesektoren. For tilskuddene som er rettet mot private, er det gjerne nærhet til mottaker og/eller mangelen på andre underliggende virksomheter (direktorater) som er grunnen til at oppgaven

er lagt til fylkesmannen. Slik sett er fylkesmannens oppgaveportefølje også et resultat av de enkelte sektordepartementenes behov for delegering av oppgaver ut av departementet. Fylkesmannen framstår derfor i noen henseender som en ”assortert landhandel”.

I forbindelse med tilskuddsforvaltningen utfører fylkesmannen alt fra overordnet samordning i forhold til kommunene til veiledning overfor enkeltpersoner. Etter kartleggingen av tilskuddsordningene og intervjuene ved embetene, sitter vi likevel igjen med et inntrykk av at det er en sterk vektlegging av sektormyndighetsrollen i fylkesmannens forvaltning av tilskudd og at tilskuddene først og fremst fungerer som *sektorvirkemiddel*. Dette er understreket ved den store grad av faglighet som er knyttet til tilskuddsforvaltningen, der det innenfor et fagområde eller sektor ofte går en linje fra avdelingen i fagdepartementet til avdelingen hos fylkesmannen (og gjerne til avdelingen i kommunen). Den store vekten som blir lagt på å få rett tilskudd utbetalt til mottaker i rett tid, viser også at rettssikkerhetsaspektet er viktig i embetenes tilskuddsforvaltning.

Et slående trekk er at vi underveis i prosjektet hele tiden har fått kjennskap til nye tilskuddsordninger. Vår erfaring er at ikke noe nivå i forvaltningen har hatt et klart bilde av helheten av tilskuddsordningene. Dette ser vi også som et uttrykk for den sterke oppdelingen og faglige forankringen tilskuddsordningene har i alle ledd.

4.2.4 Samarbeid internt

Det er gjennomgående lite samarbeid mellom de ulike fagavdelingene når det gjelder tilskuddsforvaltning. Enkelte informanter peker på at det har vært viktigere å trekke opp grensene mellom avdelingene enn å finne nye områder å samarbeide på. Det viser seg også at det er lite samarbeid om tilskuddsordninger innenfor den enkelte avdeling. Dette gjelder for eksempel mellom de ulike seksjonene i fagavdelingen.

Det samarbeidet som finner sted mellom avdelingene er basert på det faglige fellesskapet. Landbruksavdelingen og Miljøvern avdelingen samarbeider således når det gjelder tilskudd til kulturlandskap. Det er opprettet en egen kulturlandskapsgruppe i samtlige fylker som – foruten de to avdelingene hos fylkesmannen – består av representanter for fylkeskommunen og næringen.

Sosial- og familieavdelingen har ikke noe faglig samarbeid med verken miljøvern avdelingen eller landbruksavdelingen, og samarbeider derfor heller ikke om tilskuddsforvaltning.

Avdelingene har som tidligere nevnt, ansvaret for ordninger på ulike fagområder og med ulike tilskuddsmottakere. Vi har likevel fått inntrykk av at embetene samordner kommunebesøkene i den grad det er mulig. Dette gjelder de mer generelle besøkene, og ikke stedlig kontroll eller tilsyn. Ettersom avdelingene har svært ulike tilskuddsmottakere, mener de fleste informantene at det ikke er hensiktsmessig med en ytterligere samordning. For eksempel skal

landbruksavdelingen foreta kontroll av et gårdsbruk, mens sosial- og familieavdelingen skal foreta tilsynsbesøk i kommunale institusjoner.

4.2.5 Samarbeid utenfor embetet

Fylkesmannen samarbeider med andre forvaltningsorganer i forvaltningen av flere av tilskuddsordningene.

For de fleste av ordningene på landbruksområdet er kommunen en viktig samarbeidspartner. Som tidligere nevnt, samarbeider fylkesmannen med fylkeskommunen når det gjelder tilskudd til kulturlandskap. Også når det gjelder næringsutvikling (bl.a. BU-ordningen) er det et samarbeid mellom landbruksavdelingen, fylkeskommunen, kommunene og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

Miljøvernnavdelingen samarbeider med fylkeskommunen når det gjelder tilskudd til friluftstiltak. Fylkeskommunen forvalter egne tilskudd til lignende formål, og tildelingen av disse midlene samordnes med tildelingen av de statlige midlene.

Sosial- og familieavdelingen samarbeider med fylkeslege og utdanningsdirektør i forbindelse med handlingsplanene for eldreomsorg og helse- og sosialpersonell. Det er lagt inn som en forutsetning i utformingen av tilskuddsordningene knyttet til handlingsplanene, at det skal være samarbeid mellom de ulike virksomhetene. Embetene er likevel stilt relativt fritt til hvordan dette samarbeidet skal foregå. Det betyr at det er noe ulik organisering av arbeidet med disse tilskuddsordningene i de fylkene vi har besøkt.

4.3 Regelverk og retningslinjer

4.3.1 Omfang og klarhet i regelverk

Tilskuddsordningene er ulike med hensyn til hvor omfattende regelverket er; noen er hjemlet i forskrifter, mens andre gis i form av rundskriv. Det er også variasjoner med hensyn til hvordan fylkesmannens rolle, oppgaver og ansvar er framstilt i regelverk og retningslinjer. For enkelte ordninger er fylkesmannens rolle eksplisitt omtalt, mens den i andre tilfeller ikke er omtalt spesielt. Det er også svært varierende hvorvidt fylkesmannens rolle og oppgaver i forhold til en tilskuddsordning er framstilt i budsjettproposisjonene.

På landbrukssiden har Statens Kornforretning utarbeidet tre håndbøker i saksbehandling til hjelp i arbeidet med tilskuddsforvaltning. Håndbøkene er utarbeidet på områdene produksjonstilskudd, velferdsordninger og vinterskader på eng.

Direktoratet for naturforvaltning arbeider med å utforme regelverk for flere av tilskuddene innenfor miljøvernområdet.

Intervjuene viser at det er ulike oppfatninger om hvorvidt regelverk og retningslinjer er klare. Der hvor det er påpekt uklarheter gjelder det forhold knyttet til *tildelingskriteriene* for ordningen. Det gjelder for eksempel spørsmål knyttet til hva som skal tillegges vekt i prioritering av søknader. Det er derimot ingen informanter som mener at det er uklarheter knyttet til hva som er *fylkesmannens ansvar*.

Regelverk og retningslinjer oppleves i noe større grad som klarere for ordninger som er basert på objektive kriterier enn for ordninger som fordrer skjønn. I den utstrekning retningslinjer er uklare, tar fylkesmannen kontakt med departement eller direktorat for klargjøring.

Enkelte informanter peker på at det er for mye regelverk for de ulike tilskuddsordningene. Dette gjelder spesielt på landbruksområdet der det er en rekke ordninger som er regulert i egne forskrifter. Det ble videre pekt på at det bør være mer fokus på hensikten med de økonomiske virkemidlene enn på prosedyrer for forvaltning.

4.3.2 Krav til tilskuddsmottaker

Svært mange av informantene peker på at kravene som stilles til tilskuddsmottaker om planlegging og rapportering er svært omfattende. Dette gjelder spesielt i forhold til de øremerkede tilskuddene til kommunene. Flere av informantene mener at de kravene som stilles fra departementenes side til planlegging og rapportering, ikke står i forhold til størrelsen på beløpene som bevilges. Dette gjelder for eksempel tilskudd til ufaglærte og etterutdanning av hjelpepleiere. Det blir også pekt på at kravene som stilles til kommunene i forbindelse med tildeling av tilskudd også må ses i sammenheng med øvrige statlige krav som kommunene er pålagt i form av lover og forskrifter.

Også på miljøområdet er det flere som mener at kravet til planer og rapporter ikke står i et rimelig forhold til de summer som bevilges. For flere av tilskuddsordningene som gjelder friluftsliv, blir det bevilget beløp i en størrelsesorden under 50 000 kroner. I enkelte tilfeller har det vist seg at de administrative kostnadene kan overskride tilskuddsbeløpet.

Enkelte informanter har også pekt på at kommunene må forholde seg til en rekke tilskuddsordninger. Dette gjelder både ordninger som fylkesmannen forvalter og ordninger som forvaltes av andre statlige forvaltningsorganer. De ulike tilskuddsordningene opererer med ulike søknadsfrister og ulike krav til planlegging og rapportering.

Kravene til rapportering fra fylkesmann til departement eller direktorat oppfattes også som for omfattende. Det stilles i stor grad spørsmål ved behovet for rapporteringen. Flere informanter peker videre på at kravene til rapportering ikke alltid er like godt samordnet internt i departementet. Det blir pekt på at det stilles omfattende krav til rapportering til en rekke ulike tidspunkter.

4.4 Styring av tilskuddsforvaltningen

Styringen av tilskuddsforvaltningen skjer både gjennom eventuelle forskrifter, særskilte rundskriv foruten gjennom tildelingsbrev til fylkesmannen. Omtalen av tilskuddsordningene i tildelingsbrevene varierer i omfang og detaljeringsgrad. Ordningene under Barne- og familiedepartementet, Justisdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er kort omtalt i tildelingsbrevet. Kommunal- og regionaldepartementet derimot, har ikke omtalt den tilskuddsordningen som gjelder på deres område. Sosial- og helsedepartementet har et eget resultatområde som heter tilskuddsforvaltning, og her er de gjeldende tilskuddsordningene kort listet opp. For øvrig henvises det til gjeldende brev og rundskriv.

Direktoratet for naturforvaltning sender et relativt omfattende tildelingsbrev der fylkesmannens oppgaver i forhold til en rekke tilskuddsordninger er nevnt og tildeling på de enkelte postene er gitt.

På Landbruksdepartementets område er tilskuddsordningene generelt omtalt i tildelingsbrevet – med noen prioriteringer. Det blir derimot sendt egne tildelingsbrev til fylkesmannen på visse ordninger (prosjektrettede ordninger) når fylkesmannens ramme er avklart.

Gjennom intervjuene har det kommet fram at det er sterkest grad av styring av miljøvernavdelingen og landbruksavdelingen. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at disse to avdelingene har egne budsjettkapitler. Enkelte informanter – både i og utenfor miljøvernavdelingene – har hevdet at styringen fra Direktoratet for naturforvaltnings side er for detaljert og at fylkesmannen ikke har tilstrekkelig lokal handlefrihet.

Noen informanter peker også på at de opplever at hverken Arbeids- og administrasjonsdepartementet eller Kommunal- og regionaldepartementet har tilstrekkelig gjennomslag som samordningsdepartementer. Dette gjelder både i forhold til samordning knyttet til fylkesmannens oppgaver, men i størst grad knyttet til samordning av statlig innsats overfor kommunesektoren.

5 Vurdering av fylkesmannens tilskuddsforvaltning

Med utgangspunkt i fylkesmannens konkurransefortrinn,¹² vil vi i dette kapitlet drøfte hvorvidt det er hensiktsmessig at fylkesmannen er tilskuddsforvalter for alle tilskuddsordningene som de forvalter i dag. Vi vil deretter gjøre enkelte vurderinger av fylkesmannens tilskuddsforvaltning og funksjonene knyttet til å være både sektor- og samordningsmyndighet. Til slutt vil vi foreta noen generelle vurderinger av fylkesmannens oppgaver og ansvar.

5.1 Ulike kategorier tilskudd – hensiktsmessig forvaltning?

I tabell 2 har vi gitt en oversikt over antall tilskuddsordninger fordelt på de ulike departementene etter hvem som er tilskuddsmottaker og hvilke kriterier som gjelder for tildeling. Tabell 8 viser det samlede antall tilskuddsordninger fordelt på tilsvarende måte.

Tabell 8 *Antall tilskuddsordninger fordelt på tilskuddsmottaker og kriterier for tildeling.*¹³

	Tilskudd til kommunen	Tilskudd til private
Stor grad av skjønn	10	22
Objektive kriterier	17	33

Med utgangspunkt i fylkesmannens konkurransefortrinn, vil vi drøfte om det er hensiktsmessig at fylkesmannen er tilskuddsforvalter for alle fire kategoriene tilskuddsordninger.

5.1.1 Tilskudd til kommunen som fordrer stor grad av skjønn i tildelingen

På bakgrunn av fylkesmannens konkurransefortrinn er det, etter Statskonsults vurdering, hensiktsmessig at fylkesmannen forvalter tilskudd som er rettet mot kommunene og som fordrer stor grad av skjønn i tildelingen.

Fylkesmannens nærhet til og kunnskap om kommunene er her viktig – både i tildelings- og i oppfølgingsprosessen. Intensjonen med å fordele tilskuddsordninger etter skjønn er ofte å sikre lokale tilpasninger. Etter vårt syn er det kanskje fylkesmannen som har de beste forutsetningene for å bidra til en god fordeling av tilskuddsmidlene, ut fra sin kjennskap til kommunene og høye kvalitet på rettssikkerhetsfunksjonen kombinert med tillit ute i kommunene.

¹² Evne til å skape helhet, lokal kunnskap og tillit ut mot kommunene, høy kvalitet på rettssikkerhetsfunksjoner og tett kobling mot departementene, jf kapittel 2.

¹³ Vi har utelatt de tre ordningene under Barne- og familiedepartementets budsjett som er overføringer til embetene og ikke reelle tilskudd

Tabell 8 viser at et klart mindretall av tilskuddsordningene som fylkesmannen i dag forvalter, tilhører denne gruppen av ordninger. Flere av tilskuddene på Miljøverndepartementets ansvarsområde befinner seg i denne kategorien ordninger, det samme gjør to av ordninger under Sosial- og helsedepartementet, begge ordningene under Kommunal- og regionaldepartementet og en av ordningene under Justisdepartementet.

5.1.2 Tilskudd til kommunen som tildeles etter objektive kriterier

Tilskuddene som er rettet inn mot kommunene, men som er basert på tildeling etter objektive kriterier, kan det også være hensiktsmessig at fylkesmannen forvalter.

Selv om lokal kunnskap ikke er like viktig, er nærhet til og kunnskap om kommunene vesentlig både i forbindelse med kontroll og oppfølging av tilskuddsordningene og for å se de ulike tilskuddsordningene på et område i sammenheng.

Etter Statskonsults vurdering kan likevel enkelte av de kommunerettede ordningene som fordeles etter objektive kriterier, vurderes innlemmet i rammetilskuddet til kommunene eller tildeles direkte fra sentrale myndigheter. Dette må imidlertid ses i lys av henholdsvis behovet for å øremerke midler til kommunene og departementene behov for å delegerer enkeltsaksbehandling. Detaljeringsgraden i oppgavetyper kan altså ses som et selvstendig argument for å legge oppgaver til fylkesmannen.

I alt 17 tilskuddsordninger sorterer under denne kategorien tilskudd, og hovedtyngden er under Sosial- og helsedepartementets og Barne- og familiedepartementets ansvarsområder.

5.1.3 Tilskudd til private som fordrer stor grad av skjønn i tildelingen

Når det gjelder tilskuddsordninger som er rettet inn mot private og som samtidig fordrer stor grad av skjønn i tildelingen, ser vi flere argumenter for at fylkesmannen bør være tilskuddsforvalter samtidig som intensjonen om at fylkesmannen bør ha hovedfokus på kommunesektoren tilsier at forvaltningen av tilskudd under denne kategorien bør legges til andre enn fylkesmannen.

Argumentene for at forvaltningen av disse ordningene bør plasseres hos fylkesmannen er i de fleste tilfeller også argumenter for at andre forvaltningsnivåer også kan ivareta tilskuddsforvaltningen. For hver tilskuddsordning bør det derfor vurderes særskilt hvilke forhold som skal vektlegges i valg av tilskuddsforvalter.

Blant argumentene som understøtter at fylkesmannen har forvaltningsansvar for denne typen tilskudd, er at det kan være knyttet stor grad av skjønn til tildelingen. I mange tilfeller forutsetter skjønnsbasert tildeling lokale kunnskaper, noe som gir fylkesmannen et fortrinn framfor sentrale myndigheter. Dersom kunnskap om lokale forhold skal tillegges stor vekt, vil

imidlertid kommunene være enda bedre egnet som tilskuddsforvalter enn fylkesmannen. På den andre siden kan fylkesmannen ha ressurser og kompetanse som kommunene mangler.

Det kan videre være formålstjenlig at fylkesmannen forvalter tilskuddsordninger under denne kategorien dersom det dreier seg om utviklingsoppgaver på områder der nasjonale hensyn gjør seg sterkt gjeldende. Flere av de prosjektrettede tilskuddene på landbruksområdet kan ses som slike utviklingsoppgaver. Departement og direktorat vil imidlertid ha et fortrinn framfor fylkesmannen når det gjelder helhetstenkning, men igjen er det slik at fylkesmannen har fortrinn som sentrale myndigheter ikke har.

Et ytterligere argument for å beholde forvaltningen av disse tilskuddene hos fylkesmannen er at det kan være hensiktsmessig at tilskuddsforvaltning inngår i oppgaveporteføljen på fagområder der fylkesmannen allerede har oppgaver. Slik kan virkemidlene på et fagområde forvaltes samlet, noe som trolig vil være en fordel både for fylkesmannen og for befolkningen.

Tilskuddene til private som fordeles etter skjønn er i hovedsak innenfor landbruk og miljøvern.

5.1.4 Tilskudd til private som tildeles etter objektive kriterier

I forvaltningen av tilskuddsordninger som er rettet inn mot private og som er basert på objektive kriterier i tildelingen, nyttiggjøres i liten grad fylkesmannens konkurransefortrinn, enten det gjelder lokal kunnskap eller evne til helhetstenkning. Etter Statskonsults mening burde derfor forvaltningen av slike tilskudd prinsipielt kunne overlates til andre enn fylkesmannen.

De fleste tilskuddsordningene fylkesmannen har oppgaver i forhold til, hører inn under denne kategorien. Hovedtyngden finnes på landbruksområdet, og spesielt gjelder dette de direkte tilskuddene.

Også tilskudd til trossamfunn og tilskudd til fri rettshjelp tilhører denne kategorien tilskuddsordninger. Begge disse ordningene krever i liten grad lokal kunnskap og kjennskap til kommunesektoren. Ordningene er lagt til fylkesmannen bl.a. fordi de to gjeldende departementene ikke har egnede direktorater til å forvalte disse ordningene. Etter Statskonsults vurdering er dette en type tilskuddsordninger som kan legges til ett eller få embeter. Det kan også bidra til å sikre kvaliteten i saksbehandlingen. Det er imidlertid knyttet relativt lite ressursbruk til forvaltningen av disse ordningene, og en slik endring kan derfor bety lite for den samlede ressursbruken på området.

Hensiktsmessigheten av å legge forvaltningen av en tilskuddsordning til ett eller få embeter, må ses i sammenheng med en generell diskusjon om å legge oppgaver til et begrenset antall embeter. En slik måte å organisere oppgavene på er gjort for andre statlige regionale virksomheter, som for eksempel fylkeslege, utdanningskontor og vegkontor. På den andre siden vil en slik ordning bryte med de forvaltningsprinsipper som ligger til grunn for embetene.

Fylkesmannen har for eksempel med sin spesielle samordningsfunksjon, en prinsipielt annerledes rolle enn de andre sektororganene.

Etter Statskonsults vurdering er det slik at dersom en oppgave kan løses på en tilfredsstillende måte av ett embete, er det en oppgave som prinsipielt ikke bør ligge hos fylkesmannen.

5.1.5 Samlet vurdering

Etter Statskonsults vurdering er det et tankekors at hovedtyngden av de tilskuddsordningene fylkesmannen har oppgaver i forhold til, er rettet inn mot private (bortimot 70 prosent), samtidig som de politiske dokumentene i sterk grad betoner fylkesmannens rolle overfor kommunesektoren.

Samtidig ser vi at det er viktig at fylkesmannens oppgaver i forbindelse med tilskuddsforvaltning ikke ses isolert, men i sammenheng med de øvrige oppgavene fylkesmannen har på et fagområde. Dersom fylkesmannen har mange oppgaver på et fagområde, kan det derfor være hensiktsmessig at fylkesmannen også har ansvaret for de tilskuddsordningene som gjelder på området, selv om dette er ordninger som i utgangspunktet ikke krever bruk av fylkesmannens konkurransefortrinn. Dette vil være i tråd med fylkesmannens oppgave med å skape helhet.

Våre vurderinger må også ses i lys av tidsbruken knyttet til forvaltningen av de enkelte ordningene. Hvis det ikke er hensiktsmessig at fylkesmannen forvalter en ordning, må dette ses i lys av kostnaden ved at andre skal utføre oppgavene. Det kan uansett ikke være ønskelig at den samlede ressursbruken til forvaltningen øker. Likeledes er kompetanse og ressurser lokalt vesentlig for delegering av oppgaver i kommunene.

5.2 Samordning i tilskuddsforvaltningen

Til tross for at samordning er en av fylkesmannens viktigste – eller i hvert fall mest profilerte – funksjoner, viser kartleggingen liten grad av samarbeid eller samordning mellom fagavdelingene hos fylkesmannen i forbindelse med tilskuddsforvaltning. Det eneste området det er formalisert samarbeid på tvers av fagavdelingene er på kulturlandskapsområdet, der det er samarbeid mellom landbruksavdelingen og miljøvernavdelingen.

Det finnes likevel enkelte eksempler på samordning av tilskuddsordninger innenfor de enkelte fagavdelinger. Dette gjelder på landbruksområdet der man har samordnet mange av tilskuddsordningene i forhold til krav til tildelingskriterier og frister for søknadene. Tilsvarende gjelder på miljøområdet, der en rekke av ordningene på naturforvaltningsområdet er samordnet i et felles rundskriv med felles søknadsfrist. Det som kjennetegner begge disse områdene er at tilskuddene er rettet inn mot private og ikke primært mot kommunene.

Tilskudd er først og fremst et sektorvirkemiddel, og det er etter vår vurdering viktig at tilskuddene ses som et av flere virkemidler som fylkesmannen har til rådighet innenfor de ulike sektorene. Det er også slik at det er de færreste

tilskudd det er naturlig å samordne på tvers av fagavdelingene. Det er faktisk stor forskjell på produksjonstilskudd til gårdbrukere og tilskudd som gis til kommunen til gjennomføring av handlingsplan for eldreomsorg.

Samtidig vil vi peke på at det kan være uheldig at tilskuddene i liten grad ses i sammenheng. For det første vurderes sjelden den samlede effekten av ulike tilskudd innenfor det samme politikkområdet (for eksempel barn og unge). For det andre foregår det heller ikke en samlet vurdering av hvilke krav som skal stilles til mottaker om søknader, planer og rapportering.

På mange måter kan man si at den største utfordringen knyttet til fylkesmannens tilskuddsforvaltning ikke synes å ligge i utformingen av den enkelte tilskuddsordning, men i det store mangfoldet av ulike tilskuddsordninger. Etter Statskonsults vurdering er det uheldig at det er vanskelig å se det samlede bildet av virkemidlene, både fra et overordnet, helhetlig perspektiv og fra brukernes side. Manglende samordning av de ulike tiltakene kan bety en svekket effekt av de statlige satsingene.

5.3 Er ansvar og oppgaver tilstrekkelig avklart?

5.3.1 Regelverk og retningslinjer

Informantene har som nevnt i kapittel 4 gitt uttrykk for at regelverk og retningslinjer er tilstrekkelige i forhold til å klargjøre fylkesmannens ansvar og oppgaver i tilskuddsforvaltningen. Dette kan tyde på at retningslinjene for tilskuddsforvaltningen er godt nok kommunisert gjennom de ulike rundskriv og brev eller at oppgavene er godt innarbeidet gjennom lengre tid. Generelt opplever informantene at deres ansvar og oppgaver i tilskuddsforvaltningen i hovedsak er avklart.

Til tross for dette har Statskonsult i forbindelse med kartleggingen erfart at det er store variasjoner med hensyn til hvor klart fylkesmannens oppgaver i tilskuddsforvaltningen går fram av regelverk og retningslinjer. Et eksempel på uklarhet har vi funnet i handlingsplanene for eldreomsorg og helse- og omsorgspersonell, der det ikke går klart fram hva som er fylkesmannens og hva som er fylkeslegens oppgaver. Vi har imidlertid forstått at fylkesmannen nå har fått ytterligere retningslinjer for dette arbeidet, slik at rollefordelingen i praksis ikke lenger synes å være uklar. Etter vår vurdering er det likevel uheldig at retningslinjer for tilskuddsordningene framstilles i separate dokumenter.

På miljøområdet har det også for en del av tilskuddsordningene vært problematisk å få en samlet oversikt over hva som er fylkesmannens forvaltningsoppgaver. Omtalen av tilskuddsordningene og fylkesmannens tilhørende forvaltningsoppgaver er ofte omtalt dels i budsjettproposisjonen, dels i tildelingsbrev, og dels i rundskriv for ordningene. Selv ikke Direktoratet for naturforvaltning skriv "Fylkesmennenes forvaltning av tilskuddsordninger for naturforvaltningsformål – retningslinjer" gir en fullstendig oversikt over fylkesmannens oppgaver på dette området. Etter Statskonsults vurdering blir regelverket dermed mindre tilgjengelig, og det kan innebære fare for forskjellsbehandling mellom fylkene. Et uklart og uoversiktlig regelverk er spesielt

uheldig for nytilsatte saksbehandlere som ikke kan basere seg på allerede etablert kunnskap om tilskuddsforvaltningen.

Som nevnt i kapittel 4 er det mange av informantene som mener at regelverket for ordningene er for omfattende. Dette gjelder både i forhold til de krav som stilles til mottakerne og til den kontroll og oppfølging som kreves i forvaltningen av hver enkelt ordning. Samtidig peker mange på at det ikke er ressurser tilstrekkelig til å drive god nok veiledning og oppfølging i forhold til mottakerne (i hovedsak kommunene). Det kan altså ses slik at et omfattende regelverk for hver enkelt ordning kan føre til en svekket helhetlig oppfølging overfor tilskuddsmottakerne.

Etter vår vurdering vil et samlet regelverk for hver enkelt ordning og en klar framstilling av tilskuddsordningene i tildelingsbrevene til fylkesmannen kunne bidra både til å synliggjøre hvor behovene for samordning og helhetlig oppfølging ligger og til å sikre en mest mulig likeartet tilskuddsforvaltning.

Gjennom arbeidet har vi også erfart at styringssignalene som gis gjennom budsjett og tildelingsbrev med hensyn til tilskuddsforvaltning, ikke er enhetlige. Som nevnt i kapittel 4, er ikke de tilskuddsordningene som fylkesmannen har ansvaret for, systematisk framstilt i tildelingsbrevene. Det er heller ikke synliggjort på alle departementsområdene hvilke budsjettkapitler tilskuddsordningene er plassert under. Etter Statskonsults vurdering er det uheldig at totaliteten av statlige tilskudd som fylkesmannen har forvaltningsoppgaver i forhold til, ikke synliggjøres i de faste styringsdokumentene til fylkesmannen. Videre mangler de samme dokumentene en oversikt over hvilke oppgaver og hvilket ansvar som er tillagt fylkesmannen i disse ordningene. Dette er trolig ikke et stort problem for erfarne medarbeidere hos fylkesmannen. Det er imidlertid rimelig å anta at så vel nye saksbehandlere hos fylkesmannen, som brukere og overordnede myndigheter vil ha behov for et bedre overblikk over tilskuddsforvaltningen.

5.3.2 Mangfold av ordninger og oppgaver

Selv om ansvar og oppgaver for den enkelte tilskuddsordning kan være klare, viser kartleggingen at fylkesmannen har en rekke ulike roller og oppgaver i tilskuddsforvaltningen. Ordningenes utforming innebærer at fylkesmannens rolle varierer fra en såkalt ”postkassefunksjon” til stor grad av skjønnsutøvelse i tilskuddsforvaltningen.

Tilskuddsordningene er utformet ut fra faglige og politiske hensyn, og selv innenfor samme departementsområde er de svært ulike, og fylkesmannens oppgaver er heller ikke likeartede innenfor samme departementsområde.

Vi kan altså slå fast at tilskuddsforvaltning i fylkesmannsembetene innebærer mange forskjellige oppgaver avhengig av de ulike tilskuddsordningenes utforming. Sett fra tilskuddsmottakerens ståsted kan det stilles spørsmål ved om et slikt mangfold i roller og oppgaver i seg selv kan være uheldig. Det kan for eksempel være uklart for mottakeren hvorfor fylkesmannen har ulike oppgaver og ansvar knyttet til forskjellige ordninger som er rettet mot samme mottaker.

Når det gjelder fylkesmannens arbeidssituasjon, kan variasjonene i tilskuddsforvaltningen være uproblematisk sett ut fra den enkelte fagavdelings ståsted. Vårt inntrykk er likevel at enkelte deler av embetene ønsker en større likhet i forvaltningsoppgavene; ikke minst er dette synet representert i administrasjonsavdelingene og ledelsen i embetene.

På samme måte kan det stilles spørsmål ved det totale antallet tilskuddsordninger. Spesielt når det gjelder tilskuddene på landbruks- og miljøområdet er det nærliggende å stille spørsmål ved den totale administrative ressursbruken. På naturforvaltningsområdet vil vi stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig med en rekke ordninger som er små i økonomisk forstand, men som krever relativt mye kontroll og oppfølging i forhold til tilskuddsmottaker. Med tanke på den generelt pressede ressurs situasjonen embetene er i, blir det vesentlig å vurdere hvorvidt tilskuddene er så viktige at de kan forsvare en administrativ ressursbruk som går på bekostning av andre oppgaver som fylkesmannen skal ivareta.

5.3.3 Dobbelroller i forvaltningen – et problem?

Fylkesmannen utfører i de fleste sammenhenger mange oppgaver knyttet til forvaltningen av tilskuddsordningene. Det innebærer bl.a. at fylkesmannen både tildeler midler, kontrollerer og følger opp tilskuddsmottaker.

Hovedtyngden av tilskuddsordningene er basert på objektive kriterier. Det innebærer at fylkesmannen i liten grad kan påvirke tilskuddsbeløpene eller hvorvidt en tilskuddsmottaker skal få innvilget tilskudd. I slike tilfeller vil det også være mindre risiko forbundet med at fylkesmannen også foretar kontrollen med midlene. For slike ordninger foregår også hovedtyngden av kontrollen i forbindelse med selve søknadsbehandlingen, altså en forhåndskontroll, eller en etterhåndskontroll av fjorårets opplysninger som forutsetning for årets tildeling.

I tilfeller der fylkesmannen utøver stor grad av skjønn i forvaltningen, kan det (teoretisk) oppstå tilfeller der det kan stilles spørsmål ved om fylkesmannen har uheldige dobbelroller. Utøvelse av stor grad av skjønn i tildelingen kan gi større eierskap til de vedtak som fattes. Av den grunn kan det (igjen teoretisk) være knyttet større usikkerhet til den kontrollen som foretas. På den andre siden vil en slik saksbehandling ofte inkludere omfattende veiledning og større tidsbruk enn i andre saker, hvilket reduserer mulighetene for utilsiktet bruk av tilskuddsmidlene.

Kun to av informantene oppgir at dobbelroller kan være uheldig. Tvert imot blir det hevdet at det er viktig for en best mulig forvaltning at fylkesmannen både tildeler og kontrollerer tilskuddene. Uten kunnskap om fagfeltet mener mange av informantene at kontrollen ikke ville bli god nok, eller også blir svært ressurskrevende.

Etter Statskonsults vurdering er det hensiktsmessig at de som har best kjennskap til et fagområde også foretar kontrollen. I de aller fleste tilfeller vil

dette ikke bare være det mest kostnadseffektive, men også det mest formåls-
effektive.

Statskonsults vurdering er i overensstemmelse med økonomireglementets § 21
om virksomhetens ansvar for kontroll.

5.4 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet vurdert fylkesmannens tilskuddsforvaltning i lys av de konkurransefortrinn embetene har for å utføre denne oppgaven. Med utgangspunkt i en kategorisering av tilskuddsordningene etter tilskuddsmottaker og grad av skjønn i tildelingskriteriene, har vi drøftet hensiktsmessigheten av at fylkesmannen har forvaltningsansvaret for de ulike ordningene. Etter Statskonsults vurdering er det spesielt i forhold til tilskuddsordninger som er rettet mot private og som er basert på objektive tildelingskriterier at det kan stilles spørsmål ved om fylkesmannen bør være tilskuddsforvalter.

Kartleggingen av ordningene og fylkesmannens oppgaver og ansvar viser at tilskuddsordningene først og fremst fungerer som sektorvirkemiddel. Det er liten grad av samordning og samarbeid innenfor embetet om tilskuddsforvaltning. Fylkesmannens funksjon som sektormyndighet er sentral, men vi stiller likevel spørsmål ved om fylkesmannens samordningsfunksjon blir ivarettatt på en god nok måte i tilskuddsforvaltningen. Manglende samordning av tilskudd kan være uheldig sett fra mottakerens side, og det kan likeledes svekke den samlede effekten av de ulike statlige satsingene.

Fylkesmannsembetene opplever at deres ansvar og oppgaver i forhold til de enkelte tilskuddsordningene er avklart. Statskonsult har likevel funnet at regelverk og retningslinjer på enkelte områder ikke er entydig og samlet framstilt. Et klart regelverk er bl.a. viktig for å sikre en likeartet saksbehandling i de ulike embetene.

Kartleggingen har vist at det er et stort mangfold av tilskuddsordninger og at fylkesmannen har en rekke ulike oppgaver i forhold til dem. Dette er i utgangspunktet ikke problematisk, men sett fra mottakerens side kan det være uheldig at fylkesmannen har ulike oppgaver og ansvar i forhold til tilskuddsordninger som er rettet inn mot samme bruker.

6 Anbefalinger

Tilskuddsforvaltning må ses i sammenheng med de øvrige oppgavene som fylkesmannen har. Det innebærer at det er vanskelig og også uheldig å gi sterke anbefalinger knyttet til tilskuddsforvaltningen alene. Med forbehold om at vi i dette prosjektet har fokus på tilskuddsforvaltningen, vil vi likevel antyde noen forbedringsmuligheter i fylkesmannens oppgaver i tilskuddsforvaltningen. Vi har hatt fokus på helheten, dvs på det store mangfoldet av tilskuddsordninger, noe som gir klare begrensninger i forhold til hvilke anbefalinger som kan gis i forhold til enkeltordninger.

Anbefalingene gjøres med bakgrunn i datamaterialet og de vurderinger og drøftinger som er gjort i kapittel 5. Vi vil først gi noen generelle og prinsipielle anbefalinger. Deretter gir vi noen anbefalinger knyttet til de ulike departementsområdene.

6.1 Generelle og prinsipielle anbefalinger

6.1.1 Hvilke tilskuddsordninger bør fylkesmannen ha?

På bakgrunn av drøftingen i kapittel 5, vil vi anbefale at departementene foretar en kritisk vurdering av hvorvidt det er hensiktsmessig at fylkesmannen har forvaltningsoppgaver for samtlige av tilskuddsordningene. Spesielt stiller vi oss kritiske til at fylkesmannen har forvaltningsansvar for de tilskuddsordningene som er rettet inn mot private og som er basert på objektive tildelingskriterier. Dette er ordninger som kan vurderes lagt til kommunen, eventuelt til sentralt nivå. Dersom det er aktuelt å legge oppgaver til ett eller et fåtall embeter, er dette en type tilskuddsordninger det kan være hensiktsmessig å flytte.

Vi anbefaler videre at drøftingene som er gjort i forhold til de ulike kategoriene tilskudd, benyttes som et utgangspunkt for vurderinger av om ordninger som andre forvalter i dag – eller eventuelt nye ordninger – skal legges til embetene.

Vi vil videre anbefale at departementene foretar en kritisk gjennomgang av de tilskuddsordninger som fylkesmannen forvalter med sikte på å redusere totalantallet ved å kutte ut eller slå sammen ordninger eller innlemme øremerkede tilskudd til kommunene i rammetilskuddet. Forvaltningen av det store antallet ordninger opptar i dag en betydelig del av embetenes ressurser.

6.1.2 Muligheter for forbedringer av dagens forvaltning

Sektor og samordning – evig dilemma?

Tilskuddsforvaltning i fylkesmannsembetene handler på mange måter om en avveining mellom sektorbehov og samordningsbehov, mellom behovene for mest mulig formåls- og kostnadseffektiv innretning og styring av hver enkelt tilskuddsordning og hensynet til helheten.

Etter vår vurdering er helheten i tilskuddsforvaltningen lite synlig i de sentrale styringsdokumentene til fylkesmannen. Som et konkret tiltak vil Statskonsult tilrå at det utarbeides en tabelloversikt i Arbeids- og administrasjonsdepartementets årlige budsjettproposisjonen. Her bør det totale omfanget av tilskuddsordninger på de ulike departementsområdene gå fram. De enkelte departementene kan i en slik omtale varsle om endringer i tilskuddsforvaltningen fra ett år til det neste. Dette vil være nyttig informasjon for de øvrige departementene, og en viktig synliggjøring av fylkesmannens oppgaver, spesielt i forhold til andre budsjettkapitler enn fylkesmannens egne kapitler.

Vi vil videre anbefale at det i tildelingsbrevet gis en kort omtale av fylkesmannens oppgaver i tilskuddsforvaltningen. Det kan eventuelt henvises til omtalen av ordningene som finnes i budsjettproposisjonen.

Etter Statskonsults syn er det også klare forbedringsmuligheter hva angår teksten i St prp nr 1. Det kan virke noe tilfeldig hvilke opplysninger departementet gir i budsjetteksten; noen ordninger har uklare mål, for andre er tilskuddskriteriene uteblitt eller det meddeles ikke hvilke resultater som er eller søkes oppnådd med ordningen. Når tilskuddsordninger omtales særskilt, bør det derfor være et mål å gi en mer ensartet omtale av de enkelte ordningene.

Manglende samordning av tiltak overfor kommunesektoren har vært et sentralt tema i mange av intervjuene. Flere av tilskuddsordningene som er rettet inn mot kommunene har forskjellige frister for planer og rapportering. I henhold til kravene i økonomiregelverket, skal Arbeids- og administrasjonsdepartementet konsulteres når fagdepartementene ønsker å legge forvaltningen av tilskuddsordninger til fylkesmannen. Statskonsult anbefaler at det rutinemessig pålegges fylkesmannen å vurdere samordning i forhold til allerede eksisterende tilskuddsordninger. Likeledes anbefaler vi at det legges opp til en rapportering fra kommunene innenfor rammene av KOSTRA.

Regelverk og retningslinjer

Som nevnt i kapittel 5, har det for enkelte tilskuddsordninger vært vanskelig å få klarhet i hvilket regelverk som gjelder. Statskonsult anbefaler derfor at regelverk og retningslinjer for hver enkelt ordning i størst mulig grad foreligger samlet. I tillegg bør det innenfor de enkelte fagområdene vurderes om regelverket for flere likeartede ordninger også kan presenteres samlet. Dette er etter vår vurdering gjort på en hensiktsmessig måte for enkelte av landbruksordningene.

Regelverk og retningslinjer fokuserer først og fremst på formål og tildelingskriterier. Det framgår derimot ikke alltid hvordan ansvaret for *forvaltningen* av ordningen skal ivaretas. Dette kan være uheldig bl.a. når flere forvaltningsnivåer er involvert i tilskuddsforvaltningen (jf barnehagetilskuddet). Ansvaret kan dermed bli uklart eller det kan medføre dobbeltarbeid. Etter Statskonsults vurdering kan ansvarsfordelingen klargjøres bedre i regelverk som gjelder for handlingsplan for eldre (fylkesmann/fylkeslege), de direkte tilskuddene på landbruksdepartementets område og for flere av ordningene på miljøområdet (Direktoratet for naturforvaltning/fylkesmannen).

Flere av informantene peker på at regelverket for ordningene er omfattende. Vår gjennomgang av alle tilskuddsordningene viser også at fylkesmannens oppgaver i forhold til de ulike tilskuddsordningene varierer sterkt. Ved utforming av nye tilskuddsordninger, eller ved endringer i allerede eksisterende, bør det vurderes å gjøre regelverket så enkelt som mulig og – hvis mulig – tilpasse det til regelverket for allerede eksisterende ordninger. I den sammenheng mener Statskonsult det bør vurderes om fylkesmannens oppgaver og ansvar bli mer ensartet innenfor de ulike kategoriene tilskuddsordninger. Forenkling av regelverk og mer nøkterne krav til kontroll og rapportering vil kunne bidra til å redusere den samlede ressursbruken i tilskuddsforvaltningen.

6.1.3 Effektivisering av dagens forvaltning

Våre informanter har kommet med få innspill til hvordan dagens tilskuddsforvaltning kan gjøres mer effektiv. Intern effektivisering av tilskuddsforvaltning bør vurderes både fra departementets og fra embetenes side. Vi vil likevel komme med noen innspill som kan føre til effektivisering av forvaltningen.

Gjennom intervjuene har det kommet fram at det er lite samarbeid mellom embetene når det gjelder tilskuddsforvaltning. Etter vår vurdering kan det ligge et potensiale til både mer formålseffektiv og mer kostnadseffektiv tilskuddsforvaltning i mer samarbeid. Ved å lære av hverandre og ta i bruk felles maler og lignende, kan deler av tilskuddsforvaltningen effektiviseres (benchmarking).

Trolig er det også gevinster å hente ved å øke bruken av informasjonsteknologi i administrasjonen av tilskuddsordningene. I den forbindelsen kan det vises til at det både på landbruksområdet og på miljøvernområdet er egne saksbehandlingssystemer i tilskuddsforvaltningen. Dette er også et område hvor det kan være svært hensiktsmessig med større grad av samhandling og samordning innenfor de ulike sektorene. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi åpner også muligheter for at tilskuddsmottaker utfører mer av registrerings- og rapporteringsarbeidet selv. Dette vil være særlig aktuelt for kommunene.

6.2 Anbefalinger knyttet til de ulike sektorene

6.2.1 Landbruksdepartementet

Det er på landbruksdepartementets område at fylkesmannen forvalter flest tilskuddsordninger. Ordningene er i all hovedsak rettet inn mot private. De direkte tilskuddene tildeles på grunnlag av objektive kriterier og forvaltes i dag i stor grad av kommunen og av Statens kornforretning. Kommunen er allerede tillagt den vesentligste delen av saksbehandlingen for ordningene, og fylkesmannens oppgaver består i hovedsak av å legge inn informasjon på data samt veilede og følge opp kommunene. Etter Statskonsults vurdering vil det være hensiktsmessig om kommunene og Statens Kornforretning tar seg av all søknadsbehandling, registrering og utbetaling, og at fylkesmannen i større grad har en rolle i oppfølgingen og kontrollen av ordningene og som samarbeidspartner for kommunen.

I henhold til økonomiregelverket kan departementet delegere myndighet til å behandle søknader og til å foreta tildeling til underordnet statlig virksomhet. Delegering av slike oppgaver til virksomheter utenfor staten, dvs til kommuner eller private, er i utgangspunktet ikke ønskelig. En slik formalisering av kommunenes oppgaver i forvaltningen av tilskuddsordningene må derfor tas opp med Finansdepartementet.

Overføring av oppgaver til kommunene innebærer utfordringer for kommunene med hensyn til ressurser og kompetanse. Etersom kommunene i dag i realiteten utfører hovedtyngden av forvaltningen av disse ordningene, tilsier det at ressursbruken ikke nødvendigvis blir nevneverdig større. Endringene vil imidlertid kreve en tett og nær oppfølging og kontroll av kommunene fra fylkesmannens side.

Både av hensyn til tilskuddsmottaker og ressursbruken på de ulike forvaltningsnivåene bør det etter Statskonsults vurdering foretas en kritisk gjennomgang av antallet tilskuddsordninger. Innenfor rammen av jordbruksavtalen bør det være mulig å kutte ut, eller slå sammen enkelte tilskuddsordninger.

Mange av informantene mener det er uhensiktsmessig at fylkesmannen forvalter tilskudd til veterinære reiser. Etter Statskonsults vurdering er dette en ren refusjonsordning som ikke krever fylkesmannens særskilte kompetanse. Vi anbefaler derfor at departementet vurderer om forvaltningen av denne ordningen kan legges til fylkesveterinæren, dersom dette ikke vil innebære en økning i de totale administrasjonskostnadene.

Tildelingsbrevet til fylkesmannen som gjelder Landbruksdepartementets ansvarsområde synliggjør etter vår vurdering i liten grad fylkesmannens ansvar i tilskuddsforvaltningen. Departementet sender også ytterligere tildelingsbrev på de ordningene hvor fylkesmannen tildeles en ramme for videre fordeling. I tråd med de generelle anbefalingene om en mer samlet oversikt over tilskuddsordningene, anbefaler vi at fylkesmannens ansvar i tilskuddsforvaltningen synliggjøres i sterkere grad i det ordinære tildelingsbrevet. For de ordningene hvor fylkesmannen får en særskilt ramme, bør det henvises til at dette formidles i et særskilt tildelingsbrev.

Til slutt vil vi påpeke at det også på dette området forekommer bruk av feil postbetegnelse. Tilskudd til landbruksvikarordningen bevilges over en 70-post, mens det er kommunen som er tilskuddsmottaker. Statskonsult anbefaler at postbetegnelsen endres slik at den blir i tråd med kravene i bevilgningsreglementet.

6.2.2 Miljøverndepartementet

Om lag halvparten av tilskuddsordningene under Miljøverndepartementets ansvarsområde er kommunerettede og fordeles etter skjønn. Tilsvarende tildelingskriterier gjelder også for de fleste av ordningene som har private mottakere. Selv om vi mener at fylkesmannen i hovedsak bør ha kommunerettede tilskuddsordninger, er det på miljøvernområdet relativt godt samsvar mellom Statskonsults vurderinger av hvilke kategorier tilskudd fylkesmannen

bør konsentrere sin virksomhet om og hvilke ordninger fylkesmannen har forvaltningsoppgaver for pr i dag.

Tilskuddsporteføljen på miljøvernområdet kjennetegnes derimot også av mange ordninger med relativt små beløp. Vi har tidligere pekt på at beløpene her er så små at kostnadene med å administrere en ordning lett kan overstige tilskuddsbeløpet. Statskonsult anbefaler at det arbeides mot en reduksjon av antall ordninger. Dette innebærer ikke nødvendigvis å fjerne tilskudd, men for eksempel å slå flere tilskuddsordninger sammen til større ordninger.

Når flere ordninger samles i én større, kan midlene gis som tilskudd til kommunene øremerket et bestemt område eller oppgave¹⁴. Slik ivaretas tilskuddenes formålseffektivitet (jf ”gulrøtter”) samtidig som gevinsten kan bli en høyere kostnadseffektivitet. En slik endring vil medføre en sterkere betoning av fylkesmannens rolle i forhold til kommunene ved at fylkesmannens oppgaver vris over fra å følge opp tiltakene til å følge opp kommunene.

Når det gjelder innretningen av tilskuddsordningene, anbefaler vi at det lages en samlet oversikt over hvilke tilskuddsordninger fylkesmannen har oppgaver i forhold til under Miljøverndepartementets ansvarsområde. Dernest bør det utarbeides regelverk for alle ordningene¹⁵, der det klargjøres hvilke oppgaver og hvilket ansvar fylkesmannen har for de ulike ordningene.

Vi har tidligere redegjort for at tiltak i naturvern- og friluftsområder og skjærgårdsparker er budsjettert som 30-poster, men har karakter av å være tilskudd. Når også fylkesmannens forvaltningsoppgaver knyttet til disse bevilgningene tilsvarer ordinære tilskudd, vil Statskonsult anbefale å vurdere en ompostering av de to tilskuddene.

6.2.3 Barne- og familiedepartementet

På Barne- og familiedepartementets område er hovedvekten av tilskuddsordningene rettet inn mot kommunesektoren (selv om barnehagetilskuddet og tilskudd til krisetiltak også gis til private). Slik sett er ordningene på dette området i tråd med det som etter vår vurdering er egnede tilskuddsordninger for fylkesmannen.

Når det gjelder tilskudd til krisetiltak, vil vi likevel henvise til Statskonsults gjennomgang i 1997 (rapport 1997:18) som peker på at fylkesmannens oppgaver i forhold til denne tilskuddsordningen er svært begrenset, og at dette kan være en type tilskuddsordning hvor det kan være hensiktsmessig å sentralisere forvaltningen.

Som tidligere nevnt, er enkelte av tilskuddsordningene på dette området reelt sett midler som fylkesmannen selv disponerer til kjøp av tjenester. Statskonsult

¹⁴ Dette forslaget er i tråd med hva Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning anbefaler når det gjelder fylkesmannens framtidige rolle i tilskuddsforvaltningen.

¹⁵ Statskonsult er kjent med at Direktoratet for naturforvaltning arbeider med regelverk for flere av tilskuddsordningene.

anbefaler at departementet rydder opp i postbetegnelse ved å bevilge denne typen midler over 01- eller 21-poster.

6.2.4 Sosial- og helsedepartementet

Samtlige tilskuddsordninger på Sosial- og helsedepartementets ansvarsområde er rettet inn mot kommunene. I vår vurdering av hvilke tilskuddsordninger fylkesmannen bør konsentrere sin virksomhet om, har vi lagt vekt på at det er hensiktsmessig at fylkesmannen forvalter kommunerettede tilskudd, enten disse fordeles etter objektive eller etter skjønnsmessige kriterier.

Hoveddelen av tilskuddsordningene under Sosial- og helsedepartementet er forankret i handlingsplaner som departementet har igangsatt. Statskonsult vil peke på at det i forbindelse med planene stilles svært mange krav til kommunene, både hva angår planlegging, gjennomføring og rapportering. På Sosial- og helsedepartementets ansvarsområde må kommunene i 1998 forholde seg til åtte nye handlingsplaner. Det er derfor viktig at departementet så langt som mulig samordner og bestreber ensartethet i krav og tidsfrister som kommunene stilles overfor.

Statskonsult vil videre tilrå at departementet klargjør arbeidsfordelingen mellom fylkesmann og fylkeslege i retningslinjene for forvaltningen av tilskuddene i handlingsplanene for eldre og for helse- og sosialpersonell. Klargjøringen bør rydde opp i hvilke oppgaver og hvilket ansvar som tilligger de ulike instansene. Både på departementsnivå og på kommunenivå er ansvaret på sosial- og helseområdet samlet i samme etat. Når dette ansvaret er delt mellom to etater på regionalt statlig nivå, er det en utfordring å samordne dem på en god måte.

6.2.5 De øvrige departementenes ordninger

Vi har i vår gjennomgang hatt lite fokus på de øvrige departementers tilskuddsordninger. Det skyldes dels at fylkesmannen bruker lite ressurser på enkelte av dem, og dels at Statskonsult nylig har gjennomgått både tilskuddsordningen til trossamfunn og tilskudd til fri rettshjelp.

Vi vil likevel peke på at sistnevnte to ordninger er eksempler på tilskuddsordninger som i liten grad krever bruk av fylkesmannens kjernekompetanse. I så måte er dette ordninger som vi mener kan forvaltes på sentralt nivå, eventuelt at forvaltningen legges til ett eller få embeter.

Litteratur

Regelverk og retningslinjer

Forskrifter, rundskriv og retningslinjer for de ulike tilskuddsordningene. Omtalt under den enkelte tilskuddsordning i vedlegget.

Økonomireglement for staten. Fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996.

Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten. Fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996.

Offentlige dokumenter

St prp nr 1 (1997–98) for Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

St prp nr 61 (1996–97) Om kommuneøkonomien 1998 m.v.

St prp nr 67 (1997–98) Jordbruksoppkjøret 1998 – endringer i statsbudsjettet for 1998 m.m.

St meld nr 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk

St meld nr 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunane

NOU 1997:8 Om finansiering av kommunesektoren

NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner

Blå bok 1998. Statsbudsjettet medregnet folketrygden for 1998. Vedtatt i Stortinget høsten 1997. Oslo 1998.

Statskonsultrapper

Evaluering av konfliktrådsordningen. Sluttkommentarer basert på eksterne bidrag. Rapport 1996:20.

Trosliv og statlig ansvar. Evaluering av tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Rapport 1997:4.

Produksjonstilleggene i jordbruket. Mål, forvaltning og effekter. Rapport 1997:6.

Evaluering av den statlige tilskuddsordningen til krisetiltak. Rapport 1997:18.

Tilskudd til barnehager. En gjennomgang av kontrollen med statstilskudd til barnehager.
Rapport 1998:3.

Evaluering av ordningen med fri rettshjelp.
Rapport 1998:12

Materiale fra departementene

Tildelingsbrev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Landbruksdepartementet og
Direktoratet for naturforvaltning/SFT.

Ramme for omstilling i fylkesmannsembetene. ”Mens vi venter”.
Veileder fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1998.

Retningslinjer for organisering av fylkesmannsembetene.
Administrasjonsdepartementet juli 1993.

Departementene og fylkesmannsembetene. Formelle rammer og ansvarsforhold.
Administrasjonsdepartementet november 1995.

Departementene og fylkesmannsembetene. Styring og samhandling.
Administrasjonsdepartementet november 1995.

Fylkesmennene – statens regionale representanter.
Planleggings- og samordningsdepartementet 1997.

Oversikt over myndighets- og oppgavefordeling.
Direktoratet for naturforvaltning mars 1997.

Annen litteratur

Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling.
Hovedrapport fra et utvalg oppnevnt av KS KOU 1-1998.

Mål- og resultatstyring av kommunene. Intensjoner og konkrete uttrykk.
NIBR Prosjektrapport 1997:22.

Evaluering av bygdeutvikling (BU-midler).
Senter for Egenutvikling – Øyvind Sørbrøden i samarbeid med Svend Aubert 1998.

Evaluering av tilskuddsordningene til skogsveier, drift i vanskelig terreng og tynning, under
LUF. Norsk institutt for skogforskning 1998.

Miljøplantinger og økologiske rensetiltak. Evaluering av tilskuddsordningen.
Telemarksforskning Rapport nr. 130 1997

REFERANSER

Tittel:	
Mengde og mangfold	
7 En gjennomgang av fylkesmannens tilskuddsforvaltning	
Forfatter(e):	Ingunn Botheim, Hanne Mari Førland og Ingebjørg Næs
Statskonsults rapportnummer:	1999:3
Prosjektnummer:	22 358
Prosjektnavn:	Fylkesmannens tilskuddsforvaltning
Prosjektleder:	Ingunn Botheim
Oppdragsgiver(e):	Finansdepartementet
Resymé:	
<p>Statskonsults kartlegging viser at fylkesmannen har oppgaver i forvaltningen av 85 tilskuddsordninger. Hovedtyngden av tilskuddsordningene er rettet inn mot private mottakere. Etter Statskonsults vurdering er det grunn til å stille spørsmål ved om fylkesmannen bør forvalte tilskudd som gis til private og som tildeles etter objektive kriterier. Antallet tilskuddsordninger bør vurderes kritisk, og det bør søkes å samordne kravene til tilskuddsmottakere i større grad.</p>	
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
Emneord:	Fylkesmannen, tilskuddsforvaltning, kommunen, styring, samordning.
Dato:	Januar 1999
Sider:	48
Pris:	kr 100,-