



Erfaringer med inndeling og organisatorisk endring av fylkesmannsembetene

RAPPORT 2019

KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

AGENDA
KAUPANG

OPPDRAGSGIVER: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

RAPPORT NR.: R1020932

RAPPORTENS TITTEL: Erfaringer med inndeling og organisatorisk endring av fylkesmannsembetene

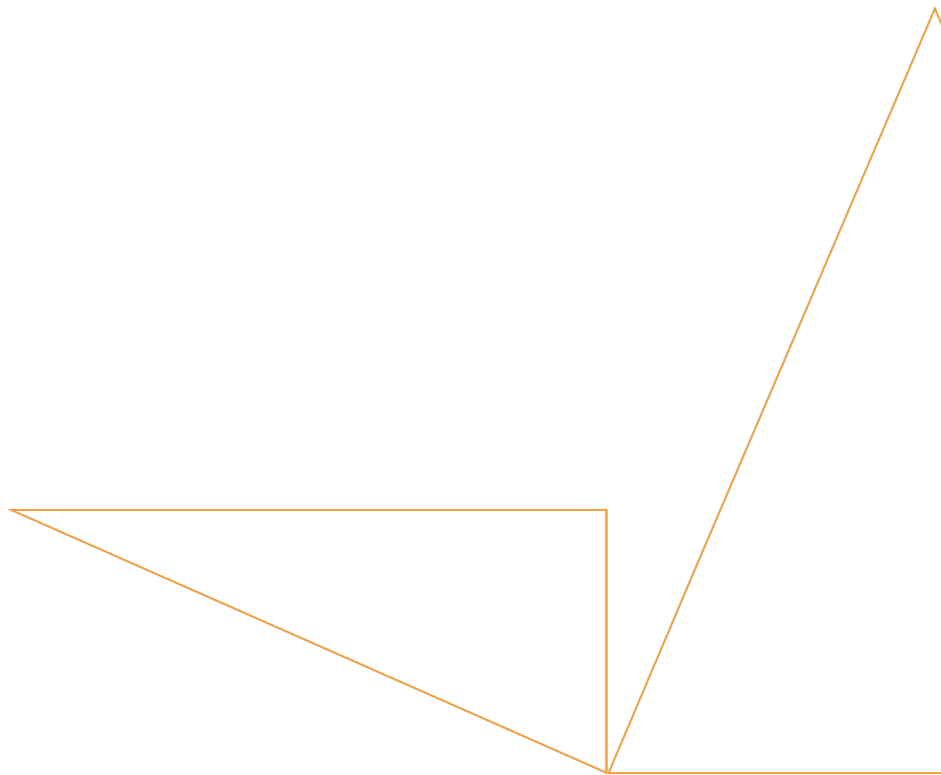
ANSVARLIGE KONSULENTER: Dag Stokland og Helle Parelius

DATO: 09.12.2019

Forord

Den foreliggende rapporten er en deskriptiv sammenstilling av vurderinger og drøftinger fra en erfaringsdelingssamling mellom fylkesmannsembetene 9. oktober 2019 i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Temaet for erfaringsdelingen var inndelingen og den organisatoriske endringen av embetene.

Deltakere var fylkesmenn og assisterende fylkesmenn i alle embetene samt lederen av Fylkesmennes fellesadministrasjon (FMFA), til sammen 21 personer.



Innhold

Utgangspunkt og metode	6
I Gevinster av sammenslåingene	7
Styrkede fagmiljøer	7
Utvikling av felles praksis	7
Spesialisering og effektivisering	7
II Organisering, kultur og arbeidsmiljø	9
Organisering	9
Etablering av FMFA	10
Ledelse	10
Rekruttering og økt turnover	11
Geografi og reisekostnader	12
Organisasjonskultur	12
Arbeidsmiljø og medarbeiderundersøkelser	13
III Samfunnsoppdraget	14
Innadvendt eller utadvendt?	14
Samhandling med kommunene	14
Kommunebesøk	14
Bli-kjent-utfordringen	15
Dialog og tilsyn	15
Rettsikkerhet	15
Samordning regional stat	16
Status samordning regional stat	16
Fylkesmannens fremtidige rolle	18
Initiativrollen	18
Generalist, ja, men hvor mye spesialisering?	18
Hva hvis andre deler av regional stat forvirrer?	18
IV Styring	20
Samhandlingen med Kommunal- og moderniseringsdepartementet	20
Styringsdialog og styringsinformasjon	20
Styringens retning	20
Direktoratene	21
V Digitalisering	22
Teknologi og arbeidsplasser	22
Samhandling i spredt geografi krever digital støtte	22
Styringsinformasjon og digitalisering	22
Effektivisering/selvstendighet i embetene vs. standardisering	23
Beslutninger om standardisering og digitalisering	23

Arkivsystem og standardisering.....	24
Kvalitetssystem savnes	24
VI Hva er de viktigste utfordringene embetene står i, og hvilke tiltak kan være aktuelle?	25
Gruppe 1 (Tromsø og Finnmark, Innlandet, Vestland, Trøndelag og Rogaland).....	25
Gruppe 2 (Trøndelag, Innlandet, Vestfold og Telemark, Oslo og Viken, og Møre og Romsdal)	25
Gruppe 3 (Nordland, Møre og Romsdal, Troms og Finnmark, Vestfold og Telemark, og Agder)	26
Gruppe 4 (Nordland, Troms og Finnmark, Oslo og Viken, Agder, Vestland og FMFA).....	26

Utgangspunkt og metode

Den foreliggende rapporten er en deskriptiv sammenstilling av vurderinger og drøftinger fra en erfaringsdelingssamling mellom fylkesmannsembetene 9. oktober 2019 i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Deltakere var fylkesmenn og assisterende fylkesmenn i alle embetene samt lederen av Fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA), til sammen 21 personer.

Deltakerne var delt inn i fire grupper, og de drøftet og delte sine erfaringer med dagens inndeling og den organisatoriske endringen av embetene med utgangspunkt i tre spørsmål:

1. Hva fungerer godt / godt nok?

- internt i embetene
- i embetenes samhandling med omgivelsene
 - regional stat, kommuner, FMFA, departementer, direktorater/tilsyn

2. Hvilke utfordringer opplever embetene?

- internt i embetene
- i embetenes samhandling med omgivelsene
 - regional stat, kommuner, FMFA, departementer, direktorater/tilsyn

3. Er det behov for tiltak, og i så fall for hvilke utfordringer?

Fylkesmennene hadde fått tilsendt de tre spørsmålene i forkant av samlingen og hadde drøftet dem i sine respektive ledergrupper.

Hver av de fire arbeidsgruppene ble ledet av en fylkesmann eller en assisterende fylkesmann og hadde en ekstern referent. Referentens oppgave var å skrive ned gruppens erfaringer, drøftinger og vurderinger. Referentene benyttet samme referatmal, og de hadde på forhånd blitt enige om hvor detaljert referatet skulle være. Referatene ble deretter tematisk sammenstilt etter de spørsmålene og temaene gruppene berørte når de delte erfaringer med utgangspunkt i de tre spørsmålene over.

Rapporten er en deskriptiv sammenstilling av erfaringsdelingen i de fire gruppene, uten analyser utover det som fremkom i gruppene. Slik sett kan den leses som en løypemelding basert på erfaringene i embetene snarere enn som en evaluering av nåsituasjonen for embetene.

I Gevinster av sammenslåingene

Styrkede fagmiljøer

En svært viktig gevinst av sammenslåingene er ifølge embetene at fagmiljøene er styrket. Dette har gitt mer og bredere kompetanse, mer samarbeid og erfaringsdeling og større muligheter for spesialisering. I tillegg gir større fagmiljøer større fleksibilitet og redusert sårbarhet ved sykdom og liknende.

For små fagmiljøer, for eksempel innen beredskap, har vært et viktig forhold å forbedre med sammenslåingen. For eksempel i Oslo og Viken ser man en stor positiv effekt på beredskapsområdet i form av mulighet for døgntkontinuerlig vaktberedskap, lav sårbarhet og stor fleksibilitet.

Muligheten til å vri på ressursbruk for å få ned restanser nevnes også som en viktig gevinst.

Noen embeter har opplevd motsetninger i den første tiden etter sammenslåingen, men forteller at utviklingen har vært positiv. Flere embeter peker på at det er både evne og vilje til å yte en ekstra innsats, slik at den daglige driften stort sett fungerer godt – til tross for sammenslåingsaktiviteter. Noen fremhever også at medarbeidere i embetet er utelukkende positive til endringen.

Utvikling av felles praksis

En annen svært viktig gevinst av sammenslåingen er at den gir nye muligheter for å harmonisere praksis og policy mellom de sammenslåtte embetene. På noen områder har det vært til dels store ulikheter i praksis og policy, for eksempel innen forvaltning av villrein. Harmonisering av praksis og policy løftes frem som en sentral faktor for å lykkes nå, og det pekes på at det er beste praksis som må bli gjeldende. Flere fremhever at det særlig for rettssikkerheten er viktig at praksis blir mest mulig lik mellom embetene, og at rettssikkerhetsoppgavene må prioriteres i harmoniseringsarbeidet.

Videre pekes det på betydningen av nasjonale normeringer. For eksempel nevnes det at hytte-søknader bør behandles likt i hele landet. Sammenslåingen av 17 embeter til 10 oppfattes som en styrke med tanke på å harmonisere praksis nasjonalt. Nasjonale konferanser for harmoniseringen innen enkeltområder nevnes som et mulig tiltak for å styrke dette arbeidet.

Å utvikle felles praksis beskrives som utfordrende og som noe som krever mye oppmerksomhet. Noen embeter nevner også at det i omstillingen ble lagt for mye vekt på normering av forhold som «fruktkur og trening i arbeidstiden» og for lite på normering av arbeid.

Hvor mye de fusjonerte embetene har samarbeidet før fusjonen, beskrives som en faktor som har hatt betydning for å få et nytt embete til å fungere. Der det har vært tett og godt samarbeid før sammenslåingen, har det vært lettere å få på plass nye harmoniserte rutiner.

Videre pekes det på at styringsdialogen må speile at harmonisering er noe man satser på.

Noen har også jobbet med harmonisering i den eksterne dialogen for å bidra til at de som mottar harmoniserte tjenester, er kjent med og forstår hvorfor de nå møter disse endringene. Dialogen har også bidratt til at mottakeren/brukeren har påvirket utformingen av nye arbeidsmåter og rutiner.

Det etterspørres også virkemidler for å få kommunene til å følge en harmonisert praksis og policy.

Spesialisering og effektivisering

Embetene beskriver det som at de ved sammenslåing får en «dynamikk i fanget» og dermed tvinges til å utvikle organisasjonen. Man må finne en ny struktur og nye arbeidsmåter, og man må utvikle ny felles policy og praksis. I dette arbeidet letes det naturligvis etter forbedringsmuligheter. Den samme dynamikken treffer ikke singelfylkene, og det pekes på at det også er viktig med kontinuerlig forbedring der, selv om ikke trykket for endring kommer utenfra. Selv i to avdelinger innenfor et embete kan det

være store saksbehandlingsforskjeller som det bør gjøres noe med. Det stilles spørsmål om hvilke incentiver singelfylkene har til å gjøre det samme utviklingsarbeidet.

Samtidig pekes det på at store fagmiljøer og store volum ikke automatisk gir effektivitet, men at det kreves innsats for å bygge effektive fagmiljøer. Noen embeter har jobbet mye med felles standarder og felles rutiner og peker på at det kreves kvalitet i arbeidet, tid og lederstyring for å lykkes.

Sammenslåingen har gitt mulighet til å optimalisere ressursbruk på ulike områder og nye muligheter for å effektivisere arbeidet med ulike sakstyper. Det pekes på at det har vært ulikt volum av de enkelte sakstypene i de fusjonerte embetene, og at dette har gitt ulik arbeidsbelastning. Større miljøer gir nå en mulighet til jevnere arbeidsbelastning, mer effektive prosesser og større fleksibilitet.

Det pekes vider på at man kan benytte det momentumet som sammenslåingen gir, til å utvikle helt nye rutiner og standarder i stedet for å lete etter beste praksis fra de sammenslåtte embetene. Samtidig kan utviklingen av ny og bedre praksis etter sammenslåingene i neste omgang komme singel-embetene til gode.

Det beskrives som tidkrevende å få ulike fagavdelinger til å fungere godt sammen, både innad og ut mot omgivelsene. Det beskrives som om at det fortsatt er «litt for tette skott mellom avdelingene». Det jobbes med å løse dette gjennom organisering og fysisk plassering.

Noe som kan gjøre det vanskelig å utvikle felles standarder og rutiner, er at det kan være for mange kontorsteder og til dels store geografiske avstander.

II Organisering, kultur og arbeidsmiljø

Organisering

Embetene som er sammenslått, forteller at de er midt i prosessen med å få organisasjonen til å fungere optimalt innad og mot omgivelsene, og at tilbakemeldingene må ses på som en «løype-melding». For noen har det i starten vært store motsetninger ved sammenslåingen, men organisasjonen er nå langt på vei på plass.

Det pekes på at det var lagt politiske rammer for sammenslåingene og føringer for organisering som skaper utfordringer for embetene i arbeidet med standardisering og effektivisering.

Man stiller spørsmål ved om modellene som er valgt, er de optimale, og flere uttrykker dette så sterkt som at «rammebetingelsene for sammenslåingene motarbeider intensjonen med sammenslåingene». Dette gjelder særlig antall kontorsteder og lokalisering av funksjoner.

Geografisk avstand og et stort antall kontorsteder er en stor utfordring for å skape fellesskap og få til et godt samarbeid. Det jobbes med å kompensere for dette med blant annet teknologiske løsninger, allmøter flere steder, allmøter digitalt osv., men det beskrives fortsatt som en rammefaktor som gjør det krevende å lykkes med utvikling av felles kultur og med effektivisering. I tillegg kommer også ulikhet i størrelsen på kontorstedene, ulikhet i kontorlokalene (nytt/gammelt, cellekontor/åpent) og andre ulikheter som sammen bidrar til å opprettholde lokal kultur og lokale samhandlings- og kommunikasjonsformer. Dette kan i neste omgang virke hindrende for å utvikle et enhetlig embete. Med store størrelsesforskjeller er det også fare for at den minste opplever seg dominert av den største, og at det utvikles kulturforskjeller av den grunn.

Også harmonisering av løpende drift, for eksempel harmonisering av viktige funksjoner som lønns-politikk og medbestemmelse, beskrives som ekstra krevende når virksomheten er plassert på flere steder.

Til tross for ulikheter i størrelse og andre faktorer pekes det på at embetet må være godt rustet ved flere lokaliteter, og at kompliserte saker må kunne løses flere steder.

Det pekes på at strukturen på embetene ser underlig ut i et klimaperspektiv, og at lokaliseringssyn i denne beslutningen har gått foran klimahensyn. Til tross for teknologiske løsninger er det fortsatt situasjoner hvor det er påkrevd med et møte, og dagens struktur har både en negativ klimaside og en negativ kostnadsside. Der det er påstander om potensielle stordriftsfordeler, oppleves dette mere som «stordriftsulemper».

Det stilles spørsmål om når det vil være rom for å gjøre justeringer dersom dagens modell ikke fungerer, og hvor grensen går for hva det enkelte embetet kan gjøre. Det er videre opplevd som frustrerende for fylkesmennene å ha lite innflytelse i prosessen med sammenslåing, etablering av ledergruppe osv.

Trøndelag har startet en organisasjonsgjennomgang fordi det er nødvendig å justere for eksempel doble funksjoner og administrasjon etter etableringen av FMFA. Hovedstrukturen med to kontorsteder og hovedsete i Steinkjer ligger fast.

Innlandet har per i dag hovedkontor og en stor virksomhet på Lillehammer og en liten enhet på Hamar. Når man har fått mere erfaring med modellen, kan det være aktuelt å vurdere organiseringen med to kontorsteder.

Vestfold og Telemark har hovedkontor i Tønsberg og en avdeling i Skien og ser ikke behov for å endre nå.

Til tross for at det beskrives som krevende å holde embeter med mange kontorsteder sammen, sies det samtidig at «det har gått bedre enn forventet». Andre peker imidlertid på at de geografiske utfordringene er så store at det vil ta lang tid før man kan snakke om *ett* embete.

Etablering av FMFA

Erfaringene som ble delt når det gjelder samhandlingen med og leveransene fra FMFA, er todelt, men de fleste delte positive erfaringer.

En gjennomgående erfaring var at etableringen av FMFA har gått bedre enn forventet, og at de leverer på en rekke områder.

«Forholdet til FMFA har fungert veldig bra, de har vært aktive, og stilt veldig godt opp for embetet.»

Det blir spesielt trukket frem at FMFA leverer god brukerstøtte på IKT, og det uttrykkes en lettelse over at FMFA har ansvar for IT-sikkerheten. Flere beskriver også andre positive erfaringer med FMFA, blant annet at grep fra FMFA har ført til effektivisering og kostnadsbesparelser i embetene. Muligheten til å lære på tvers av embetene og utvikle felles standarder oppleves som en positiv virkning som kom med etableringen av FMFA.

Flere uttrykker at FMFA nå er mer fleksible enn de var i starten.

Samtidig ble det delt erfaringer som beskriver utfordringer og muligheter for forbedring. Særlig var flere embeter inne på at dialogen med FMFA kan bli bedre, blant annet når det gjelder avklaring av roller og beslutningsmyndighet, og i forbindelse med etableringen av en bestiller–utfører-modell. Det understrekes at samhandling mellom embetene og FMFA bør være lik.

Det etterspørres større tydelighet i beslutningsprosessene for eksempel når det gjelder dokumentforvaltning, valg av samhandlingsverktøy, m.m. Det spilles også inn at det gjenstår en del på å få tjenesteforum og det strategiske arbeidet til å fungere optimalt.

Noen uttrykte også en viss frustrasjon over at embetene har avgitt ressurser til FMFA, og at de til nå ikke har fått det de forventet tilbake.

FMFA påpekte at de er en ung organisasjon med store forbedringsområder, men at kompetansen de har fått fra embetene, er god. IKT-sikkerhet, avvikshåndtering, beredskapsarbeidet og den «daglige» hjelpen er sentrale områder å utvikle videre.

Ledelse

Beslutningene om spredt geografisk lokalisering har flere konsekvenser for hvordan ledelsen må utøves, og dette har skapt utfordringer for flere av embetene.

For det første skapte beslutningene i noen tilfeller en opplevelse av at der blitt skapt «vinnere» og «tapere». Det er ikke det beste utgangspunktet for å utvikle enhetlig praksis og bedre, mer effektive prosesser. Videre innebærer flere kontorsteder at lederne nå har medarbeidere ved flere geografiske lokaliteter, og distanseproblemene beskrives av noen som «formidable». Det er krevende å lede medarbeidere med spredt geografisk plassering, og de digitale løsningene blir i denne sammenhengen svært viktige hjelpemidler. Det nevnes en uro knyttet til «lederslitasje» som en følge av dette.

Det er mulig å lykkes, og for eksempel i Trøndelag sitter ikke lenger lederne «tett på», men medarbeiderne melder likevel at de har tilgang på leder.

Embetene har til nå vært opptatt av å utvikle ledelse og ledergruppen i hvert enkelt embete. Det pekes nå på at det er nødvendig å tenke ledelse på tvers av embetene, fordi det er mye læring å hente på tvers, og mye kan gjøres likt. Det pekes også på at samlingene med fylkesmennene har endret seg siden starten fra å ha preg av «kretsmesterskap» til nå å inneholde gode diskusjoner om blant annet

samarbeid. Nå «er et vindu åpent», og det beskrives som at momentumet er til stede for å samkjøre embetene.

Felles lederutvikling for ledelsen og fagdirektørene nevnes som et mulig tiltak. Det understrekes at fagdirektørene bør være med på lederutvikling ettersom de har en svært viktig rolle når det gjelder å få embetene til å jobbe på tvers. Andre tiltak som nevnes, er hyppigere samlinger med fylkesmennene (hyppigere enn fire ganger i året), alternative nye møteplasser og nye måter å utvikle ledelse på. Det pekes også på potensialet som ligger i nye digitale møteplasser, samtidig som betydningen av å møtes ansikt til ansikt understrekes.

Det pekes videre på at det å lykkes med felles prioriteringer blir en stor ledelsesutfordring for fylkesmennene på flere områder.

Rekruttering og økt turnover

Proessen med å slå sammen embetene har medført økt turnover. Dette skyldes blant annet at oppgavene til enkelte medarbeidere har blitt flyttet til et annet kontorsted, og at de har valgt å ikke følge med. Noen har også uttrykt spesifikt at medarbeidere har sluttet på grunn av flytting til åpent kontorlandskap.

Videre innebærer organisasjonsendringer for noen en stimulus for å revurdere karriere og yrkesplaner. Konsekvensen kan være at noen som har vært på «vippen», velger en slik anledning til å flytte på seg.

Høy turnover beskrives både som noe positivt og som en utfordring.

Det positive med høy turnover er at nye medarbeidere ofte bringer med seg ny kompetanse, oppdatert utdanning og ny entusiasme. Høy turnover blir en utfordring når nøkkelkompetanse forsvinner ut og det ikke er like lett å rekruttere tilsvarende kompetanse. Noen steder har hele miljøer og all lokal kunnskap forsvunnet. I Kristiansand har for eksempel hele miljøet innenfor forurensning sluttet. På kort sikt gir det store utfordringer når enkelte steder mister all lokal kommune- og fagområdekompertanse.

Rekrutteringssituasjonen beskrives som svært ulik embetene imellom. For noen finnes ikke tilstrekkelig kompetanse lokalt, og for Troms og Finnmark har for eksempel valg av hovedsete i Vadsø gjort det svært vanskelig å rekruttere riktig kompetanse. Flere av fylkesmennene antar også at det vil bli økt kamp om «hodene», spesielt i utkantkommunene.»

Ved andre embeter beskrives det som lett å rekruttere, og dette henger særlig sammen med lokalisering og nærhet til universitet og høyskoler. Det pekes også på at Fylkesmannen har et godt renommé, og at dette letter rekrutteringsjobben.

Noen typer kompetanse er også lettere å rekruttere enn andre. Juridisk kompetanse er for eksempel lett å rekruttere for mange embeter, mens det beskrives som vanskelig å rekruttere erfarne ledere.

En faktor som i noen tilfeller kan gjøre rekrutteringen mer utfordrende, er at lønnsnivået i embetene er betydelig lavere enn i virksomheter det er relevant å sammenlikne med. Når det gjelder juriststillinger, ligger for eksempel embetene 300 000 kr lavere enn politiet. Bredden og variasjonen i saksmengden hos Fylkesmannen løftes frem som en verdi og et kriterium som for noen yrkesgrupper kan kompensere for lønn.

Oppsummert er den utskiftingen som har skjedd nå, positiv som en engangshendelse, men det beskrives som en utfordring om turnoveren fortsetter i samme omfang.

Geografi og reisekostnader

Økte reisekostnader på grunn av spredt geografi pekes på som en utfordring med tanke på å nå ambisjoner om innsparing.

For flere av de sammenslåtte embetene har reisekostnadene og tiden brukt på reiser økt betydelig. Troms og Finnmark anslår for eksempel at de reiser bort 25 årsverk.

Å samle embetene ved færre lokaliteter beskrives som nødvendig for å kunne ta ut gevinsten av sammenslåingene. Noen sier det så sterkt som at «Oslo Viken, Innlandet og Vestfold Telemark er konstruksjoner som ikke likner noen ting».

Troms og Finnmark peker på at de har særskilte utfordringer med samme oppdrag som andre embeter, kompetanseutfordringer og lengre avstander. De beskriver dette som svært utfordrende, og de frykter at mangel på ressurser vil hindre at de greier oppdraget.

Det er lite miljøvennlig å reise mye, og det understrekes at det er svært viktig at digitale verktøy kommer raskt. Det etterspørres forsering av dette arbeidet og at forventninger om hastig gevinstrealisering tones ned.

Organisasjonskultur

Arbeidet med og viktigheten av tilstrekkelig sammenfallende organisasjonskulturer ble drøftet i flere av gruppene. Tre vurderinger ble gjennomgående trukket frem.

For det første hadde de sammenslåtte embetene ganske ulike vurderinger av om det var sammenfall eller ulikhet i organisasjonskultur mellom embetene som inngikk i sammenslåingen. I noen av de sammenslåtte embetene ble kulturene i de opprinnelige embetene vurdert som veldig forskjellige. Forskjellene mellom embetene kommer da blant annet til uttrykk i ulik organisering av arbeidsprosesser innenfor samme type oppgave, ulike standarder, ulike krav til kvalitet og resultater, ulike tillitsvalgtekulturer, ulike ledelsestradisjoner m.m. Andre sammenslåtte embeter beskrev på den andre siden forskjellene i organisasjonskultur som betydelig mindre: «Ikke store kulturforskjeller mellom våre sammenslåtte embeter.»

Den andre vurderingen var at når en arbeidsprosess eller standard fra ett embete velges som felles, utløser det gjennomgående motstand, og det oppleves som en utfordring, både blant de ansatte og blant lederne. Her var det også flere som påpekte at embetene kjennetegnes av mye «silotenking innad», med tilhørende utfordringer når det gjelder å finne og utvikle helhetlige måter å løse oppgaver på.

Den tredje vurderingen var at arbeidet med å samordne organisasjonskulturene, inkludert med hensyn til forståelse av arbeidsprosesser, kvalitet og standarder m.m., er krevende både for ledere og for ansatte. Vurderingene var at prosessene med samordning i stor grad «går med museskritt», og at «det er et langt lerret å bleke for å få en mer felles arbeidskultur».

Beskrivelsen av at samordningen går sakte, gjelder ikke gjennomgående, men særlig der arbeidsprosessen eller standarden ved ett embete legges til grunn for det andre sammenslåtte embetet. En refleksjon flere delte var at de måtene man jobber på, ikke er fordomsfrie, men at de gjerne bærer i seg motstand mot det som er nytt. «Vi er ofte skeptiske til å gjøre en prosess slik andre har gjort det. Og det gjelder absolutt ikke bare medarbeiderne. Lederen gjør det på den måten han/hun er vant med.»

Flere embeter nevner at det er gjennomført allmøter med oppmerksomhet på felles identitet. Samarbeidet med tillitsvalgte og arbeid med medarbeiderskap for å bygge felles kultur ble også nevnt som viktige utviklingstiltak.

Trøndelag, som har en lengre erfaring som sammenslått embete, forteller på sin side at de til en viss grad har klart å reorientere den nye organisasjonen over til en mer felles forståelse av oppdraget og av den strategiske planen. Den strategiske planen for Trøndelag er det jobbet mye med i det nye embetet, og embetet opplyser at det er klare indikasjoner på at denne har «sildret ned i organisasjonen».

Også i embetene som ikke er sammenslått, jobbes det med organisasjonskultur. «Vi jobber med kultur for å være en robust organisasjon, selv uten ekstern endring.»

Arbeidsmiljø og medarbeiderundersøkelser

Flere embeter løftet frem at sammenslåingen og den påfølgende omstillingen har ført til «energitap», uten at de vurderte dette som et entydig uttrykk for et dårligere arbeidsmiljø. Energitap ble særlig satt i forbindelse med avdelinger med fristbrudd/liggetid og store restanser, samt med harmonisering av arbeidsprosesser og standarder der forskjellene mellom sammenslåtte enheter hadde vært store før sammenslåingen.

Så godt som alle embetene som nylig hadde gjennomført medarbeiderundersøkelser, fortalte at resultatene overordnet var bedre og til dels betydelig bedre enn de hadde forventet. En vurdering fra ett embete er illustrerende: «Vi er akkurat ferdig med medarbeiderundersøkelse, og vi hadde advart lederne. Var forberedt på mye rødt, men vi fikk mye bedre enn vi hadde stått oss for og regnet med – langt over snittet for statlig sektor. Det var en avdeling som skårer mye dårligere enn andre.»

Resultatene fra noen av de sammenslåtte embetene ble også vurdert som svært gode – «det er en veldig positiv trend i medarbeiderundersøkelsen».

Samtidig beskriver embetene variasjoner i resultatene innad – mellom avdelinger og på seksjonsnivå. Når det gjelder de ulike temaene i medarbeiderundersøkelsen, trekker flere frem at medvirkning, informasjon og mulighet til påvirkning skårer relativt lavt. Noen trekker også frem lav skår for helse- og sosialavdelingene, noe som ble forklart litt ulikt ved de forskjellige embetene. En forklaring som ble nevnt, av ulike kulturer, sammensatt av mange sterke profesjoner – «profesjonskampen har flyttet inn i en avdeling». Videre ble harmoniserings-/samordningsutfordringer og ledelse pekt på som mulige forklaringer på lav skår.

III Samfunnsoppdraget

I erfaringsdelingen som dreide seg om ulike sider av samfunnsoppdraget, var det særlig to hovedtemaer som ble delt bredt i de fire gruppene:

- ▶ samhandlingen med kommunene
- ▶ samordning av regional stat

Erfaringene med det to hovedtemaene gjengis under, men først skal vi ta for oss et tilgrensende spørsmål som også ble drøftet i de fleste gruppene.

Innadvendt eller utadvendt?

Et spørsmål som ble vurdert i flere av gruppene, var om embetene i løpet av omorganiseringen hadde blitt i overkant innadvendte. I forlengelsen av dette ble det drøftet om dette var en «naturlig» konsekvens av omorganiseringene og noe embetene og styringsetatene derfor måtte akseptere. Det siste ble også drøftet som et spørsmål om hvorvidt man kan forvente en «implementation dip» i saksbehandling og tilsyn.

Erfaringene og vurderingene var ulike, både når det gjaldt graden av «innadvendthet», og når det gjaldt det «naturgitte» i en omstillingsprosess. Flere embeter fortalte at selvsagt måtte de fokusere på drift, på oppgavene og saksbehandlingen, men at omstillingen likevel hadde krevd oppmerksomhet og ressursbruk, og at dette hadde ført til en nesten tilsvarende reduksjon i oppmerksomheten om det utadvendte og mer oppsøkende arbeidet. Ett embete uttrykte dette slik: «Omorganiseringen har gjort oss litt 'introverte', vi har kun prioritert eksterne aktiviteter når vi har måttet. Vi har for eksempel ikke vært på kommuneturne.»

Den andre gruppen embeter beskrev en balanse mellom drift og oppsøkende arbeid som i større grad vektla det utadvendte, blant annet ved at det ble prioritert å besøke alle kommunene. På spørsmål fra de embetene som ikke hadde gjennomført tilsvarende utadvendte aktiviteter, om det hadde gått på bekostning av omorganiseringen og den interne driften, var svaret at det ikke var deres vurdering. Det var samtidig gjennomgående enighet om at en for innadvendt vektlegging av drift i lengden ikke ville være holdbart. «Det er risikosport om vi forblir innadvendte.»

Embetene som ikke har vært gjennom en sammenslåing og omorganisering, var mindre aktive i drøftingen av spørsmålene over, men to av embetene beskrev sine inntrykk av de sammenslåtte embetene: «Vi er outsidersen, men vi merker at dere er i en prosess, at dere er mer interne enn tidligere. Vi tar det med; det er en positiv effekt for oss med de endringene som pågår, siden aktivitetene blir mer ensartet.»

Samhandling med kommunene

I alle gruppene drøftet embetene samhandlingen med kommunene. Den felles vurderingen var at kommunedialogen var svært viktig, og at den fungerte godt for de fleste. Dette ble særlig understreket av de embetene som hadde gjennomført systematiske kommunebesøk.

Kommunebesøk

De embetene som hadde gjennomført systematiske kommunebesøk, vektla særlig tre positive virkninger av dette: at kommunebesøkene bidrar til å gjøre avstanden mellom embetene og kommuneledelsen mindre og dialogen tettere, at det er viktige aktiviteter som lader på initiativrollen, og at det øker embetenes lokale kunnskap. To sitat illustrerer synspunktene fra de embetene som hadde gjennomført systematiske kommunebesøk:

«Kommunebesøkene er viktige, og vi har også besøkt alle kommunene. Dette er uvurderlig. Har opprettet dialog som gjør avstanden kortere. Rådmann og ordfører tar kontakt med meg direkte. Dette er positivt – tettere kontakt.»

«Vi har gjort mer av det eksterne, kommunedialogen, en tre måneders kommuneturne. Det eksterne har lett for å forsvinne litt, men vi skal være initiativtakere, det er en av rollene våre.»

De embetene som hadde prioritert å ikke gjennomføre en kommunerunde i denne fasen av omorganisering, hadde en noe mer sammensatt vurdering av status, samtidig som også de understreket at dialog med kommunene er viktig.

«Kommunedialogen fungerer godt også her. Vi har vært tydelige eksternt på at det er travelt internt, og vært veldig opptatt av å oppfordre kommuner og andre til å kontakte FM dersom det er noe som har blitt 'hengende' i embetet. Dette har fungert. Kommunene har tatt kontakt, det har vært god dialog, og embetet har plukket ut de sakene som kanskje har vært viktige å prioritere etter telefon fra rådmann/ordfører.»

Selv om ikke alle embetene oppgav at de hadde gjennomført systematiske kommunebesøk, fortalte alle embetene at de hadde mer eller mindre løpende kontakt med kommunene. Embetene pekte på at de hadde «åpen-dør-strategi mot kommunene». Noen embeter opplyste også at de hadde gjennomført et felles informasjonsmøte med kommunene.

Så godt som alle embetene som foreløpig ikke hadde gjennomført systematiske kommunebesøk, fortalte at de hadde planer om å gjøre dette i nær fremtid.

«I 2019 har vi gjort et bevisst valg å ikke dra på kommunebesøk, og vi tar det til neste år. Antallet kommuner i det nye embetet er selvsagt en utfordring for den arbeidsformen kommunebesøk faktisk er.»

Bli-kjent-utfordringen

Som nevnt pekte flere embeter på at det er viktig å bli kjent i den nye regionen. De sammenslåtte embetene påpekte imidlertid gjennomgående at det er krevende å bli godt kjent i den nye regionen, som er større og har flere kommuner som skal følges opp. Det ble fremhevet som mer krevende å skaffe seg og vedlikeholde den lokale kunnskapen i en større region, og det ble pekt på at dette var «en utfordring som ikke måtte undervurderes».

«Når det var under 20 ordførere/rådmenn gikk det greit, men når du nærmer deg 50–60, blir det mer krevende, både tidsmessig, reisetid/avstand og det å ha tilstrekkelig kunnskap om lokale forhold.»

I én gruppe ble det i forlengelsen av dette uttrykt ønske om at dagens i stor grad uniformerte kommunepolitikk gradvis kunne bli erstattet med en mer differensiert politikk.

Dialog og tilsyn

I to av gruppene ble det drøftet i hvilken grad Helsetilsynets oppdrag med å gjennomføre dialogmøter med kommunene om sosiale tjenester innebar et brudd med tilsynslinjen. Vurderingene var at Helsedirektoratet med dette oppdraget egentlig slår ben under direktoratets egen plan for og egne intensjoner om tilsyn. Det samme spørsmålet ble drøftet med utgangspunkt i tilsyn i ny kommunelov der det ble beskrevet at evne og krav til å samordne fremgår tydelig. Samtidig ble det nevnt at både Helsedirektoratet og U-dir. på Svalbard gir tydelige signal om det motsatte av intensjonen som kommuneloven antyder.

«Tilsyn er en viktig del av embetenes kjerneoppgaver, og det skal det være. Hva som derimot er den mest effektive måten å gjennomføre tilsyn, hva et tilsyn skal være, er faglig svært relevant, og vi har hatt noen erfaringer som er interessante. Vi bør bevege oss i retning av mer dialogbaserte tilsyn.»

Rettsikkerhet

I to av gruppene ble rettsikkerhet også drøftet i sammenheng med embetenes samhandling med kommunene. Erfaringene i noen av embetene var at rettsikkerheten var blitt bedre, eller i det minste at den hadde fått bedre forutsetninger, som følge av omorganiseringen av embetene. I begge

gruppene var det samtidig enighet om at rettssikkerheten var svært viktig, og at embetene måtte være «foroverlente» / ta initiativ, både overfor kommunefellesskapet og overfor enkeltkommuner. Her ble det nevnt flere eksempler på forbedringsområder, blant annet bruk av samisk i forvaltningen:

«Hovedregelen må være også dokumenter på samisk i forvaltning, og her kommer det en utredning, men vi er ikke der i dag. Retten ungene har til å få undervisning og samisk språk i møtet med det offentlige. Nå er det overlatt til tilfeldighetene om det kommer på samisk. Også i digitale skjema.»

Digitalisering ble nevnt som et annet område, og det ble drøftet i hvilken grad skjønnsmidlene i det hele tatt skal gå til å «fore opp kommuner som sliter». Ett embete beskrev en policy der midlene visvikk fra kommuner som sliter økonomisk, over på prosjekt og da kun fellesprosjekt for minst to kommuner. En slik policy innebærer at skjønnsmidlene i prinsippet ikke lenger går til enkeltkommuner. Som eksempler på relevante prosjekt trakk embetene frem «Den digitale kommunen» og prosjekt som bidrar til å bygge «den digitale grunnmuren» og legge til rette for en felles IKT-standard, og til å muligjøre stordriftsfordeler ved felles innkjøp.

Samordning regional stat

Drøftingene om samordning av regional stat kan beskrives under to tematiske overskrifter – status i samordningen av regional stat og embetets fremtidige rolle.

Status samordning regional stat

Vurderingene av dagens status, altså hvordan samordningen faktisk forløper, var todelt. Noen vurderte samordningen som god, mens andre i større grad vektla utfordringene og problemene.

Fleire embeter vurderte praksis og dialogen med regional stat som, om ikke perfekt, så god. De single embetene vurderte i større grad samhandlingen som god enn de sammenslåtte. Én av flere forklaringer som ble gitt for dette, var at de single embetene oftere har sammenfallende geografiske grenser med de regionale statlige etatene. De single vektla særlig at det var jobbet med samordningen, også med fylkeskommunen, og at det over tid hadde kommet i et godt spor.

«Vi har fått på plass godt strategisk samarbeid med fylkeskommunen – samarbeider om alle konferanser, snubler ikke i beina på hverandre. På samme måte med regional stat, der vi har fått samordnet dette godt. Det sklir fint.»

«Vi har god dialog med regional stat. Mange gode møter for eksempel med Husbanken, som vet at det finnes gode eksempler andre steder. Vet litt mer om hvordan man gjør ting på ulike steder. Vi kommer nærmere hverandre i samarbeidet.»

«Statsetatsmøtene som holdes hos oss, har vært veldig bra, og nyttige. God arena å møtes for å skaffe nettverk.»

De fleste embetene pekte imidlertid på utfordringer. Utfordringene som ble beskrevet, var blant annet disse:

- ▶ Stadig flere deler av regional stat har en annen organisering, med vekt på funksjonsinndeling, og det gjør det vanskelig for embetene å etablere riktig kontakt.
 - «Vi sliter mer med regional stat, for eksempel når FM skal ha konferanser, sier den delen av regional stat som har annen organisering, at det blir vanskelig (de er allerede i andre embeter).»
- ▶ Noen av de regionale statlige etatene omorganiserer og er ikke lenger til stede regionalt, eller bare i svært begrenset grad (de blir mer og mer sentralisert).
 - «Utlendingsdirektoratet, for eksempel, har lite på regionnivå. Blir ikke samarbeidspartner på samme måte som før. Det ligger i bunnen at flere av de statlige aktørene ikke skal ha det samme nivået som før.»

- ▶ Sammenslåtte embeter må forholde seg til flere enheter innen samme statlige etat, for eksempel NAV, politi og kirken.
 - «Departementene er fraværende, har blitt lenger borte. Kommer inn når det er rapportering. Men skal kanskje være sånn?»
- ▶ Sammenslåtte embeter må samordne regional stat fra to eller flere tidligere regioner, og gjerne med ulike «identiteter». De tidligere identitetene er tuftet på mange lokale krefter som representerer og fortsetter å bidra til disse identitetene, men svært få krefter gir drahjelp til det nye begrepet for fylkesmannsembetet, enten det er Innlandet, Oslo og Viken eller Troms og Finnmark
 - «Vi må bli flinkere til å fortelle hva embetet gjør, og hvilke resultater det gir. Klare på at FM har en effekt, en betydning. Det er krevende, og vi må bli bedre. Kanskje har vi noe å lære fra Trøndelag?»
- ▶ Fylkeskommunenes sammenslåingsprosess har, med unntak av i Trøndelag, ligget noe etter prosessen i embetene, og vurderingen er at fylkeskommunene for tiden har nok med sin interne omorganisering. Dette vanskeliggjør den regionale samordningen.
 - «Det er ingen hjemme i fylkeskommunen.»
 - «Vi lå nå et år foran fylkeskommunene. Det gjør det lettere å håndtere dette når vi nå har de nye fylkeskommunene. Vi er klare – de nye fylkesrådmennene er ikke helt det. De er veldig introverte. Det er bare armer og ben. Nye kort vil bli delt ut. Vi er klare når de er klare.»
 - «Fylkeskommunen har tatt ledertrøyen på dette med å bli ett fylke, så fylkesmannen har nytt godt av dette, egentlig både eksternt og internt.»

Kombinasjonen av forholdene over, og særlig den ulike organiseringen innenfor regional stat, var begrunnelsen for at noen embeter mente at samordningsoppdraget måtte drøftes nærmere med departementet og avklares.

«Departementene må få en henvendelse på oppdraget FM får på samordning. Vanskelig å utføre samordning-av-regional-stat-oppdraget når det er så ulik organisering.»

Dette ble også sett i lys av at andre deler av regional stat ikke var underlagt samme føringer om å samordne seg.

«Når det gjelder samordning er det komplisert på et par felt, men vi får det til, bla. innsigelser; FM har en klar definert rolle, kan stoppe regional stat mv. Samme på beredskap, her er det tydelig definert. Så er det alt det andre som er vanskeligere å ta tak i. Likevel – det grunnleggende er at når FM har et oppdrag om å samordne, og regional stat ikke vil la seg samordne (delvis pga. reformer eller vilje), må noen si dette tydeligere at de skal la seg samordne.»

Noen nevnte også Kommunal- og moderniseringsdepartementets samordningsarena (KOMM) og reiste spørsmålet om hvordan man kunne få dette til å fungere bedre for Fylkesmannen.

Et litt annet perspektiv ble også løftet inn i drøftingen, det vil si spørsmålet om hvor mye krefter embetene egentlig burde bruke på å samordne regional stat, med tanke på de utfordringene man har.

«Hvor mye krefter skal man bruke på å samordne andre? Er det sånn at FM heller skulle fått flere oppgaver enn at de skal samordne andre i regional stat?»

Fylkesmannens fremtidige rolle

Initiativrollen

En av embetenes fem roller er initiativrollen, og denne ble som beskrevet som litt uklar, men viktig. Noen embeter savnet også en tydeligere understreking av hvor viktig denne rollen er, og hva den skal inneholde.

«Vi har en initiativrolle. Viktig at den rollen tydeliggjøres, og at den gjøres mer eksplisitt. Departementsråden snakker om tre roller i innledningen. Hva med initiativrollen?»

Noen stilte spørsmålet om utvikler- og initiativrollen burde være en rolle for embetene. I den sammenheng ble det også vist til at andre deler av statlig sektor ikke mente at embetene skulle ha en pådriverrolle i samfunnsutviklingsarbeidet. Til dette ble det på den andre siden påpekt at «det er nok utvikling til alle», og at det var viktig å ikke gjøre dette spørsmålet til en prinsipp sak, altså til et enten eller med stor sannsynlighet for følgende energitap.

Generalist, ja, men hvor mye spesialisering?

Den helt gjennomgående vurderingen blant embetene var at man måtte holde fast på «generalist-FM».

«Vi skal være territorielle fylkesmenn – nærme kommune og folk.»

«Vi bør legge opp til det, at vi skal holde på hovedsporet som generalistembeter. Vi skal fortsette å være det.»

Embetene var også gjennomgående enige om at de måtte spesialisere, men drøftingen dreide seg om hvor omfattende, på hvilke områder, hvordan og hvor fort, og det ble presisert at hensynet til generalistembetet måtte veie tungt. Erfaringsdelingen om spesialisering omfattet både grad av standardisering og sentralisering av kompetanse. Her ble det påpekt at det var fare for økt differensiering mellom embetene, noe disse sitatene illustrerer:

«Dersom vi i vårt embete mister innsikt i helseforetak fordi et annet embete har tilsynet, så mister vi viktig kompetanse og kunnskap vi trenger i arbeidet opp mot kommunene i vår region.»

«Helt enig, lokalkunnskapen. Men noen områder bør vi sentralisere: skilsmisser og noen få områder til.»

Argumentene for standardisering, som del av spesialiseringen, var at det ville føre til økt kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen, og i den sammenheng var det mange som påpekte mulighetene som ligger i digitale løsninger.

«Ingen tvil om at rettssikkerhet er blitt bedre fordi saksbehandlingen er bedre, og dessuten er fordelingen av arbeidsbelastningen blitt bedre. Vi må digitalisere og se på muligheter for at man kan behandle saker på tvers av embetene.»

«I FMFA mener vi det er mulig å samle oppgaver ett sted – ett embete kan løse en oppgave for alle. Hvorfor må flere embeter ha kompetanse på havbruk? Når vi standardiserer, kan vi si at saksbehandlerne saksbehandler et område, felles for hele landet. Skjønnsutøvelsen er derimot vanskelig å standardisere.»

Hva hvis andre deler av regional stat forvitrer?

Status i arbeidet med å samordne regional stat (se avsnittet «Samordning av regional stat» over) er at vi ser en utvikling der regional stat endres blant annet ved økt funksjonsorganisering og begrenset tilstedeværelse regionalt («blir mer og mer sentralisert»). Dette mulige utviklingstrekket som gjør det mer krevende å bidra til samordning av regional stat, ble også drøftet i et fremtidsperspektiv:

«Den regionale stat forsvinner: vegvesen, skatt, osv. I dagens innledning ble det sagt at dette er en utvikling som fortsetter. Det blir totalt forandret, og det gjør at vi må tenke mer strategisk på dette.»

«Om den regionale stat forsvinner – hvordan kan vi sikre at FM kommer i inngrep med sentral stat når regional stat ikke lenger er der. Spesielt samfunnssikkerhet og beredskap. Her har vi en viktig funksjon. Hvis alle de vi kan spille på, blir borte regionalt? Det vil svekke vår rolle.»

«Hvis du ikke har det leddet som du trenger for å koordinere deg regionalt, blir det lange veier.»

IV Styring

Samhandlingen med Kommunal- og moderniseringsdepartementet

I vurderingen av samhandlingen med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) var det ulike erfaringer og vurderinger. De fleste som drøftet dette, beskrev dialogen som god, ikke minst i det daglige, og de fortalte også at den overordnede styringen var god. Det embetene ville se mer av, var knyttet til ledelse/retning og det som er særegent for embetene og vesentlig i styringen/styringsmøtene.

«Synes dialogen med KMD er god, men savner en mer fylkesvis drøfting med departementet.»

«KMD er bra på styring, men de har abdisert på ledelse.»

«Dialogen i det daglige er god; de svarer raskt, god dialog.»

Styringsdialog og styringsinformasjon

Samhandlingen med KMD som mer spesifikt omhandlet styring, ble drøftet dels rundt begrepene styringsdialog og styringsinformasjon, dels i forbindelse med styringens innhold/retning og dens sammenheng med embetenes roller og oppgaver.

Når det gjaldt styringen og styringsdialogen, var hovedinntrykket at den var blitt bedre. Samtidig var vurderingene at den kunne forbedres ved å bli mer tilpasset det enkelte embetes utfordringer, og at selve styringsdialogen ble for opptatt av enkeltheter, slik at den forsømte det mer strategiske. Det ble påpekt at rapporteringen og styringsinformasjonen hadde en tendens til å bli vel «kvantitativ», og at den dermed systematisk dro oppmerksomheten vekk fra det vesentlige og konkrete.

«Styringsdialogen blir litt statisk. Det er et behov for i større grad å individualisere tiltakene mot fylker, og da trenger vi en styringsdialog som spiller dette. For eksempel kommunesammenslåinger. Hvordan skal vi tilrettelegge dette arbeid i eget embete, overfor våre kommuner. Det ligger en grunnleggende tillit i bunn; nå burde man sette seg ned og finne grep om det, både metodisk og tiltaksmessig. Det må vi snakke med KMD om. Dette er en utfordring vi står i, og som jeg kjenner på.»

«I styringsdialogen blir jeg målt på det jeg sliter med, f.eks. vergeregnskap. Men de spør ikke om hvordan vi gjennomgår saken, men antall. Om dette er 460 eller 250 er underordnet. Vi må ikke stirre oss blind på styringsparameterne, og vi er litt der.»

«Enig med de foregående. Vi må ha styringsinformasjon, men ikke bare telle. Vi må være mer konkret, drøfte mulighetsrommet, det konkrete og viktige vi står oppe i, hvordan vi gjør ting.»

«Tverrfaglighet er bra og et ønske fra departementet. Vi skal se hele barnet, tenke helheten osv. Og så er det denne tellekantrapporteringen. De må ikke presse på alle tellekantene like tydelig. 'Du vektla ikke vårt departements KPI-er dette året'. Hvis vi skal jobbe mer tverrfaglig, så må vi spille tellekanten på en annen måte i styringsdialogen.»

Styringens retning

Det andre forbedringspunktet i styringen var knyttet til erfaringer med og vurderinger av styringens innhold/retning og dens sammenheng med embetenes roller og oppgaver. Vurderingene var dels at det enkelte embete hadde et ansvar for å samordne og etablere en felles retning internt i embetet, dels at en styringsdialog med KMD og departementene kunne forbedres ved at retningen for FM ble tydeliggjort. Flere påpekte at samordningen av regional stat var et erkjent problemområde, og at det var behov for å avklare med departementet hvordan embetene kunne ta tak i de store samfunnsflokene («wicked issues»), slik som barn og unge, bolig mfl.

«Vi samarbeider ikke godt nok, det er det store problemet i offentlig sektor. Når vi som FM skal samordne, hva er effekten av det? Vi, et embete, er en enhet. Vi må begynne med oss selv. Vi skal kunne samordne, men da må vi også kunne samordne oss selv, internt. Når det gjelder samordning i

regional stat, hva gjør vi da? Har vi noen virkemidler til å samordne. Ja, skjønnsmidler. Men: Vi må finne noen flere virkemidler for å samordne, og da må våre oppdragsgivere, departementene og direktoratene, være med i den debatten.»

«Vi er alle en del av løsninga, men kan fort bli en del av problemet hvis vi ikke snakker sammen (nå kjører vi litt solo – den sektoriserede stat). Hvis vi skal sitte med bilaterale avtaler med alle, så blir det en helsikes floke, det er ikke rasjonelt.»

«KMD skal også være et samordnende departement. Kanskje det er de som også er usikre på sin rolle og mandat i samordningen?»

Flere embeter påpekte at det var påtrengende å få avklaringer i spørsmålet om det videre arbeidet med kommunesammenslåinger.

«Det er (Senterparti-)ordførere som ringer meg og sier at vi ser at de ønsker å slå seg sammen. Hva kan vi gjøre med det? Altså de lokale tiltakene. Det er ikke noe som heter generell politikk. Bør gjøre dette nå. Savner den konkrete dialogen med departementet. Vi bør sette oss ned og snakke om det. Embetsledelse og departement må sette oss ned å drøfte dette. Få den lokale kunnskap opp på strategisk nivå. Hva funker, hva funker ikke? De tunge trendene ligger der, og vi nærmer oss noe som ikke er bra. Alternativet er ikke å ikke å gjøre noe?»

Direktoratene

Samhandlingen med direktoratene ble drøftet i to grupper. I begge gruppene var den overordnede vurderingen at møtene med direktoratene er gode, men flere beskrev litt av den samme erfaringen som i forbindelse med styringsmøtene med KMD og etterlyste mer fleksibilitet og refleksjon i møtene. Vurderingen var at møtene med direktoratene blir i «overkant tellekantantkige».

«Før var møtene mellom FM kretsmesterskap. Nå er det i ferd med å bli annerledes. Ser at det er mye å vinne på samarbeid. Hvis vi skal stake ut en ny kurs med større likhet, må embetsledelsen gå foran. Opptatt av å utvikle ledergruppen i hvert enkelt embete. Er tiden inne for å jobbe med felles lederskap i 10 embetsledelser for å kunne dra i den retningen styringsetatene ønsker? Styringsetatene kan ikke ha styringsmøte med ett og ett embete – de kan i det minste ta to for å sikre overføring av læring.»

V Digitalisering

Teknologi og arbeidsplasser

Nye typer lokaler, åpne kontorlandskap, svært spredt lokalisering og stort behov for digital samhandling stiller store, nye krav til infrastruktur og til det fysiske IT-utstyret. Embetene understreker at de må ha IKT på plass for å kunne ta ut ønskede gevinster.

I dag beskriver embetene seg «som gammeldagse på IKT», og noen sliter med så gammelt utstyr at det går ut over produktiviteten. Det understrekes at dette stiller store krav til FMFA, og at KMD må fortsette å rette oppmerksomhet mot dette.

Det uttrykkes videre en viss frustrasjon på grunn av manglende avklaringer og informasjon når det gjelder fysisk IKT-utstyr. Det uttrykkes også brukerstøtten kan bli bedre ved innføring av nytt utstyr / nye løsninger.

FMFA forsikrer embetene om at det fysiske IKT-utstyret blir veldig bra, men peker på at utskiftingen må skje gradvis på grunn av «investeringsmuskulatur». Videre understrekes det at klientplattformen som kommer, vil gi ny funksjonalitet i de bærbare maskinene, og at dette vil være en tidsriktig klientplattform med tanke på lokalene. FMFA forsikrer videre embetene om at møterommene kommer til å bli veldig bra, og at alle investeringene skal «kommunisere godt» med standardiseringen som skjer i departementet.

Samhandling i spredt geografi krever digital støtte

Flere embeter uttrykte som nevnt at de opplever å være «gammeldagse» når det gjelder IKT og digitalisering. Det pekes på at gode digitale verktøy, god IT-støtte og tilstrekkelig digital kompetanse lokalt er helt avgjørende for å få embeter med store geografiske avstander til å fungere. Det pekes videre på at det finnes mange verktøy som embetene har tilgang på allerede i dag, men som de, på grunn av manglende lokal kompetanse, ikke greier å ta i bruk. Når det gjelder IKT-kompetanse, pekes det på fordelene ved og gevinstene av å rekruttere unge medarbeidere som virker «drivende» på utviklingen av slik kompetanse.

Flertallet av embetene er svært opptatt av tempoet i digitaliseringsarbeidet og at dette må økes.

I dag er Skype standard som samhandlingsverktøy, men det uttrykkes stor frustrasjon over at dette ikke fungerer godt nok. Dette har også medført at noen embeter har skaffet seg egne løsninger lokalt. Samtidig minner embetene om at digitale allmøter og digitale «samlinger» bare til en viss grad kan dekke behovene i organisasjonen, og at fysiske møter fortsatt vil være nødvendig for å bygge kultur.

I Oslo og Viken har man forsøkt å strøme ledermøter uten at det fungerer spesielt godt. Nå velger FM i stedet å reise mellom kontorsteder og holde samme innlegg på tre steder samme dag, og dette har hatt god effekt.

Styringsinformasjon og digitalisering

Det etterlyses bedre styringsinformasjon om produktivitet og kvalitet innenfor ulike avdelinger og fagområder i embetene. Det sies så sterkt som at embetene «er i steinalderen» når det gjelder styringssystem og styringsdata. Skal man finne styringsinformasjon, må man manuelt hente informasjon ut fra flere systemer og sette dataene manuelt sammen.

Et eksempel på typen styringsinformasjon som etterlyses, er kommunenes Kostra-base.

En felles base med styringsinformasjon ville gitt både departementene og det enkelte embetet mulighet til å få bedre innsikt i alle embeter. Dette ville også avdekket svakheter, tvunget frem en åpenhet om effektivitet og kvalitet og til syvende og sist stimulert til kvalitetsutvikling.

Slike systemer ville også i stor grad gjort det lettere å rapportere fra embetene til KMD, siden tallene kunne vært enkelt tatt ut hos KMD. Det ville gitt embetene mulighet til å bruke kapasiteten på å gi gode og utfyllende kommentarer på grunnlagsdata i stedet for å sette opp fullstendige rapporter manuelt.

FMFA understreker at det er et kjempepotensial på styringsdata, og peker på at gode analyser og statistikkproduksjon er helt vesentlig i en moderne virksomhet. FMFA påpeker at det er behov for et datavarehus hvor embetene og KMD selv kan gå inn og hente ut både data og verktøy for visuell fremstilling av data.

Effektivisering/selvstendighet i embetene vs. standardisering

Embetene peker på at FMFA har en krevende jobb. De har store krav til effektivisering samtidig som de er det viktigste virkemiddelet for embetenes effektivisering – særlig med hensyn til digitalisering.

Det pekes på at FMFA skal bidra til at embetene får standardisert og digitalisert, slik at de kan hente ut gevinster som i sin tur kan bidra til at de kan bli bedre på det fylkesspesifikke. Sentralt i standardiseringen står norsk lov og rettssikkerhet. En innbygger må for eksempel få samme beslutning i ulike embeter i en sak om bygging i strandsonen.

Det understrekes at standardisering åpner muligheter for at embetene kan være forskjellige og selvstendige, og at det gir rom for at embetene fyller rollen ulikt og gjør ting på «sin måte».

Det understrekes at FMFA må være åpne og påpeke når de ser store potensial for gevinster i embetene.

Beslutninger om standardisering og digitalisering

Det synes som om det er bred enighet blant embetene om at det er en lang vei å gå fra mangelfulle gamle IKT-systemer til en ønsket digital fremtid. Det pekes på at det er et stort gap mellom dagens situasjon hvor embetene behandler alt manuelt, og fremtidige arbeidsprosesser hvor roboter og kunstig intelligens tas i bruk.

Det beskrives videre som at det er et «sug etter å bli mer digital i organisasjonen». Medarbeiderundersøkelsen har også noen steder gitt dårlig skår på påstanden «min virksomhet utnytter digitale løsninger godt».

Det kreves innsats og tiltak for at man skal lykkes, og embetene etterspør FMFAs rolle i dette arbeidet. Arbeid med digitalisering må underbygges med tiltak, og det etterlyses initiativer fra FMFA.

Det fortelles videre at det er et kompetansebehov innenfor digitalisering både i embetene og i FMFA.

I embetene er mye av IKT-kompetansen overført til FMFA. Dette oppleves som en utfordring fordi embetene fortsatt skal avdekke IKT-behov samt bestille og implementere løsninger. Embetene etterspør hvem som skal drive prosessene lokalt når denne kompetansen blir borte. En konsekvens er for eksempel at embetene ikke greier å ta alle tilgjengelige verktøy i bruk fordi de mangler kompetanse og ressurser. Det oppleves også som at «avstanden blir lang» til FMFA, som sitter på ressurser på området.

I FMFA handler mangel på kompetanse i stor grad om utviklingskompetanse.

Standardisering og digitalisering er et stort felt, og noen embeter peker på at det kan synes som om det er tatt beslutninger om løsninger uten at man lokalt vet hvordan prosessen har vært gjennomført, eller hvem som har vært involvert. Embetene etterspør klarhet i beslutningsprosesser som har betydning for arbeidsprosesser lokalt i embetene.

Noen embeter har oppfattet det slik at IKT-løsninger skal besluttes felles for alle embetene, og at dette ligger innenfor FMFAs mandat og myndighet. Andre er usikre på om digitaliseringsbeslutninger kan ligge hos FMFA alene, og heller mot at dette må være felles beslutninger.

Når det gjelder beslutningsprosesser, beskriver FMFA et beslutningsløp hvor embetene er med på prosessen frem til beslutningen skal tas, men at det ikke er embetene som gjør det endelige valget.

FMFA peker på at det vil komme mange muligheter og løsninger som kan avhjelpe embetenes utfordringer. Utviklingsaktivitetene vil være en kombinasjon av «lavthengende frukt», identifisert av embetene selv, og langsiktige løp. Det er embetene som må eie arbeidsprosesser, og FMFAs rolle blir å identifisere digitaliseringsmuligheter. Fra embetenes side er det flere eksempler på arbeidsprosesser som har et stort potensial for digitalisering, for eksempel byggesaksbehandling, håndtering av ansettelse m.m.

FMFA forteller at det nå er mange utviklingsmuligheter, men at det er sprik mellom ambisjoner og dagens ressurser. Det er et behov for å investere i digitaliseringskompetanse, og dette er helt nødvendig for å oppnå de ønskede gevinstene.

Selv erkjenner FMFA at de må bli bedre til å tegne opp mulighetsbildet at det ikke er godt nok informert om pågående prosjekt. Et forslag til hvordan de kan nå ut med informasjon, er et månedlig informasjonsbrev.

FMFA understreker videre at embetene må bidra til å identifisere muligheter for digitalisering. FMFA skal etablere en postkasse hvor embetene kan spille inn utviklingstiltak som ikke krever så mye ressurser å få på plass.

FMFA fremhever som positivt med sammenslåingene at man har blitt oppmerksom på hvor forskjellig man jobber i embetene, og at behovet for å standardisere har blitt svært tydelig.

FMFA påpeker at det viktig å utvikle bedre saksbehandlingssystemer. Dette er et langsiktig arbeid som man ikke er ferdig med før i før i 2030. Når man skal utvikle det nye systemet, vil det være en fordel om embetene er organisert likt.

I standardiseringsarbeidet vil det oppstå utfordringer, og embetene forutser at det kan bli situasjoner hvor det må «skjæres igjennom». FMFA eksemplifiserer denne situasjonen med diskusjoner om hvordan man kan sikre søkbarhet i ePhorte. På grunn av at det er uenighet om hvordan standardtekster skal være, er det i dag vanskelig å søke frem dokumenter.

Det pekes også på at det kan være en risiko ved standardisering at arbeidsoppgavene blir for ensformige, og at FM dermed blir en mindre attraktiv arbeidsgiver.

Arkivsystem og standardisering

Embetene uttrykker misnøye med at de får nye standarder som gjør at saksbehandlerne bruker mer tid på dokumentbehandling enn tidligere. Oppfatningen er at grensesnittet mellom embetene og FMFA innen dokumentforvaltningen ikke er klart / godt nok. Det oppleves dessuten som at ressursene er borte (overført til FMFA), mens oppgaver (innen arkiv) står igjen (ved at saksbehandlere må gjøre mer).

Embetene etterlyser også informasjon om hvordan disse beslutningsprosessene har vært.

FMFA understreker at det er behov for å standardisere søketeksten i et sak-/arkivsystem, men også at dette er utfordrende.

Kvalitetssystem savnes

Embetene gir uttrykk for at de savner et kvalitetssystem for virksomhetsprosessene. De understreker også at de har mye å lære av hverandre når det gjelder virksomhetsprosesser som er godt beskrevet.

VI Hva er de viktigste utfordringene embetene står i, og hvilke tiltak kan være aktuelle?

Gruppe 1 (Tromsø og Finnmark, Innlandet, Vestland, Trøndelag og Rogaland)

1. Teknisk infrastruktur som fungerer

1. linje, utstyr, Skype
2. nok kapasitet/ressurser hos FMFA; teknisk og penger til utstyr.
3. opplæring
4. Skype; vi sliter litt. Vi må få forsikring fra FMFA at dette blir prioritert.

2. Ny metodikk for kommunereformen

1. En ny type strategisk dialog med KMD, der hele embetsledelsen inkluderes i denne dialogen. Individuell dialog med det enkelte embete – skreddersøm.
 - Mulig substans / eksempel på tema:
 - Hva gjør vi nå med alle «prinsessevilikke»? I Stortinget er det kun frivillighetslinja som gjelder; hva gjør vi videre (one size doesn't fit all); både i beskrivelse og i tiltak. Er det mulig å tenke seg pilotering i et fylke? Det er ikke et alternativ å ikke gjøre noe; da betyr det rettssikkerhetsbrudd. Skal vi fortsette å jobbe med dette, eller er kommunereformprosjektet over ☺? Nå er det momentum.

3. Mer overordna ledelse av FM

1. En breiere dialog med KMD; kan løfte blikket litt ift. det man teller, mer over på retning/mål; det som er viktig og vesentlig.
 - Mer skreddersydd dialog med dept., og tilhørende tiltak. Få løftet opp utviklingsperspektivet i styringsdialogen (ikke så statisk; gjennomgang av styringsparameterne; hva vi blir målt på).
 - Bringe inn utviklingsperspektivet tyngre i styringsdialogen; nå er det for mye tilbakeskuende.
2. Dialog med sektoroppdragsgiverne om målene.

4. Gi FM rom og autoritet for initiativ og samordning

Gruppe 2 (Trøndelag, Innlandet, Vestfold og Telemark, Oslo og Viken, og Møre og Romsdal)

▶ Eget handlingsrom for organisering vs. politiske rammer

▶ **Viktigste utfordring er å sikre at FM er relevant – og det både for kommuner og oppdragsgiverne.** Større enheter og større kontrollspenn utfordrer kommunekompetansen. Eller gjør den det? Hvordan sikrer vi at ikke FM kommer for langt bort fra kommunene. Helt vesentlig for FM's relevans at man oppleves som nyttige for kommunene.

▶ Tiltak:

- Hvordan kan vi effektivisere kommunekompetansen (gjerne med digitale verktøy)?
- Må fortsatt ha sterkt fokus på kommunedialogen, være effektive og drifte godt, men samtidig være nære kommunene.
- Være nyttige for kommunene og for staten – være relevante (ellers kan vi ende opp som i Danmark, borte med et pennestrøk ...)

Gruppe 3 (Nordland, Møre og Romsdal, Troms og Finnmark, Vestfold og Telemark, og Agder)

1. Digitalisering

2. Utvikling av fellesskap mellom embetene

1. Må bruke vinduet mens det er åpent!

3. Embetene må ta ansvar for å bli enige om hvordan det skal standardiseres.

Gruppe 4 (Nordland, Troms og Finnmark, Oslo og Viken, Agder, Vestland og FMFA)

1. IKT i stor bredde – fremtidsrettede løsninger og bedre styringsinformasjon (Agder)

1. objektive data som kan brukes til benchmarking og forbedring
2. også grunnlag for en mye ærligere samtale når vi møtes – skape fellesskap rundt utfordringen som oppleves et sted. Viktig bidrag til forbedring av vårt system
3. bedre styringsinformasjon – all informasjon samles om embetene
4. øke kompetanse
5. investeringsvilje
6. Verktøy etterlyses fra «a til å».

2. Dele kompetanse og erfaring i forbedringsarbeidet (Oslo og Viken + Vestland)

1. forutsetter at man har vilje til å komme med utfordringene og vilje til å hjelpe
2. dele hva vi lykkes med
3. utvikle felles praksis
4. henger sammen med punktet over. Mulighet til å sjekke hvordan det går med andre – hente ut data.
5. forvaltningsROBEK – virkemiddel – interessant å forfølge

3. Organisasjonsstruktur (Oslo og Viken)

1. Det er ikke sikkert at den fungerer. Departementet må la oss få lov til å se på dette på en ny måte. Håper vi har frihet. Har opplevd detaljstyring i noen tilfeller. Hvordan oppgaver er fordelt på ulike kontorer (fikk føringer på hovedkontor, antall ansatte på hvert sted). Når vi erfarer at det ikke fungerer optimalt. Viktig at jeg kan starte prosessen med ledergruppen min. Har opplevd detaljstyring på noen områder.

4. Ressurssituasjonen på digitalisering og infrastruktur

1. Det er ikke sikkert at det er klokt å trekke det på dokumentforvaltning i og med at vi skal bytte system. Vi skal ha opp kunstig intelligens på vergemål. Ikke sikkert at det er på dokumentforvaltning at vi skal ta ned. Det er der vi har fått bestillingen.
2. Vi ønsker et handlingsrom hvor jeg kan ta det ned der jeg mener det er mulig (inngå færre avtaler 30-4 nettleverandører). Jeg kan levere effektivisering på 10 mnok. Men kanskje ikke på dokumentforvaltning.
3. I 2019 skal vi etablere, levere og utvikle. Kan ikke slippe fokus på noen av områdene. Velutviklet kundeperspektiv.

5. Årsrapport/årsmelding

1. Når vi får tilgang på statistikk og analyser – kommentere avvik
2. Styringsportalen kan også være et datavarehus. Trenger ikke rapportere på dette – departementet kan hente ut data selv.
3. Vi har fått kritikk for at det var for lite prosatekst. Fylkesmannens beretning er essensiell. Resten kan være statistikk og analyser og en kommentar der man har avvik.

4. Og vi må ikke glemme fylkesmannsrollen. Hva skal rollen til fylkesmannen være? Kloke menn og kvinner med innsikt osv., osv. , men rollen går feil vei. Med vårt blikk kan vi bidra til å tydeliggjøre rollen. Kjernen i rollen vår har forvitret.

- Kanskje vi kan samle oss om et kritisk blikk. Vi ser på tvers av sektorer. Vi ser hva som er for dårlig i denne sektoriserede stat. Vi må tørre å utfordre og være kritiske til vår kjære stat. For å gjøre de bedre.

5. Hvordan skal vi bruke fylkesmannsmøtene?

- Ikke bare AUs ansvar.

6. Vi trenger virkemidler når rettssikkerheten ikke ivaretatt

1. ROBEK ForvaltningsROBEK.
2. mulkt, anmeldelse, trekke tilbake anledning til å, jordvern, skrive brev
3. samarbeid om hørings svar