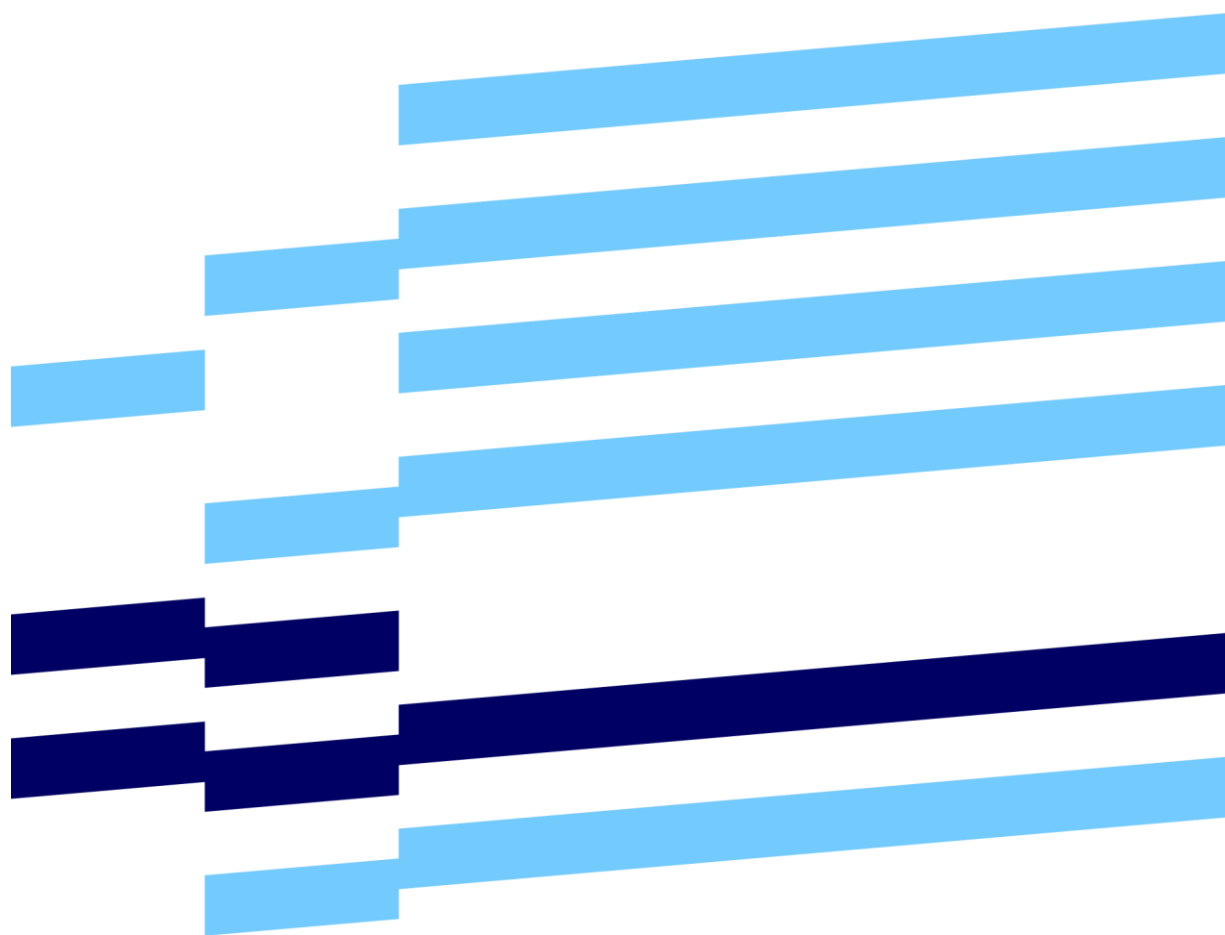


En analyse av inndelingen av regional stat

Hovedrapport



Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) utarbeidet et faglig grunnlag for KMDs gjennomgang av regional statsforvaltning som en del av regionreformen. Formålet med gjennomgangen er å vurdere behovet for endringer i inndelingen av regionale statsetater i lys av ny fylkesinndeling og fremme forslag til endringer som kan bidra til å styrke samhandlingen mellom statsetater, fylkeskommunene, fylkesmannsembetene, kommunene og de regionale statsetatene seg imellom, jf. Prop. 84 S (2016-2017).

I alt 11 regionale statsetater er omfattet av gjennomgangen. Difi har innhentet synspunkter og vurderinger fra berørte etater, fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner. Gjennomgangen av etatene er tematisk og faglig knyttet til tre sentrale samhandlingsarenaer på regionalt nivå:

- Samhandling om samfunnssikkerhet og beredskap
- Samhandling om regional planlegging/utvikling
- Samhandling om kommunerettet virksomhet

Det er utarbeidet en egen delrapport for hvert av disse temaene og denne hovedrapporten er basert på disse.¹

Vi vil takke alle informanter som velvillig har delt av sine kunnskaper og synspunkter i arbeidet med rapporten. Difi står ansvarlig for alle vurderinger og anbefalinger. Avdelingsdirektør Hildegunn Vollset har vært prosjektansvarlig og arbeidet er utført av Anniken Grønli Foss, Trond Kråkenes, Ingunn Botheim og Magne Langset (prosjektleder).

Oslo, 12.12.2018



Hildegunn Vollset
avdelingsdirektør

¹ Se: Difi 2018:11 En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om samfunnssikkerhet og beredskap. Difi 2018:12 En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om regional utvikling og planlegging. Difi 2018: 13 En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om kommunerettet samordning

Innholdsfortegnelse

| | | |
|----------|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Innledning | 6 |
| 2 | Inndeling og organisering av regional stat | 8 |
| 2.1 | Hva er regional stat? | 8 |
| 2.2 | Utviklingstrekk i regional statsforvaltning | 8 |
| 2.3 | Hva innebærer regional samordning? | 10 |
| 3 | Regional samordning - inndeling teller, men andre forhold avgjør | 12 |
| 3.1 | Tydelige styringssignaler om samordning | 12 |
| 3.2 | Gode møteplasser er viktig | 13 |
| 3.3 | Felles lokalisering gjør samordning lettere | 14 |
| 4 | Hvordan organisere regional statsforvaltning? | 15 |
| 4.1 | Fire modeller for organiseringen av regional statsforvaltning | 15 |
| 4.2 | Prinsipper for organisering og inndeling av regional statsforvaltning | 18 |
| 5 | Vurderinger av de enkelte etater | 19 |
| 5.1 | Statsetater innenfor samfunnssikkerhet og beredskap | 20 |
| 5.1.1 | Etatsvis vurdering av behov for tilpasning til ny fylkesinndeling | 20 |
| 5.2 | Statsetater som er viktige for regional planlegging og utvikling | 22 |
| 5.2.1 | Etatsvis vurdering av behov for tilpasning til ny fylkesinndeling | 23 |
| 5.3 | Statsetater med kommunerettet virksomhet | 24 |
| 5.3.1 | Etatsvis vurdering av behov for tilpasning til ny fylkesinndeling | 25 |
| 5.4 | Vurdering og anbefaling om de regionale statsetatenes tilpasning til Viken | 27 |
| 5.5 | En regional statsforvaltning for fremtiden? | 32 |
| 6 | Metode | 34 |

Sammendrag

Denne gjennomgangen av regional stat tar utgangspunkt i regionreformen og vedtaket om ny fylkesinndeling. Reformen medfører et behov for å vurdere den regionale statsforvaltningen i lys av den nye fylkesstrukturen. En viktig problemstilling har vært å vurdere om ulike geografisk inndeling av regional statsforvaltning hemmer muligheten for å ivareta viktige samhandlings- og samordningsbehov på en effektiv måte, og om det er behov for å gjøre endringer som kan gi mer sammenfallende grenser.

Gjennomgangen har omfattet 11 statsetater med utstrakt samhandlingbehov med fylkeskommunen, fylkesmannsembetet og kommunene: NAV, Innovasjon Norge, Husbanken, IMDi, Bufetat, Statens Vegvesen, NVE, Fiskeridirektoratet, Politiet og Sivilforsvaret og Kystverket. Gjennomgangen av etatene er tematisk og faglig knyttet til tre sentrale samhandlingsarenaer på regionalt nivå:

- Samhandling om samfunnssikkerhet og beredskap
- Samhandling om regional planlegging/utvikling
- Samhandling om kommunerettet virksomhet

Det er utarbeidet en egen delrapport for hvert av disse temaene og denne hovedrapporten er basert på disse.²

Våre viktigste funn for hver av delstudiene

«Inndeling teller, men sektorstyring, ressurser og velfungerende arenaer avgjør» synes å være en spissformulering om den regionale samhandlingen som gjelder på tvers av de tre deltemaene. Et hovedinntrykk er likevel at sammenfallende inndeling betyr mer i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap enn på de to andre områdene.

Samfunnssikkerhet og beredskap

- Betydningen av sammenfallende inndeling framheves særlig i det beredskapsforebyggende arbeidet. Felles strukturer fremmer kjennskap og kunnskap om samhandlende aktører og styrker forpliktelser i utvikling og gjennomføring av beredskapsplanverk, øvelser, kompetansetiltak overfor kommuner mv.
- Det er få negative erfaringer knyttet til ulike regional inndeling ved konkrete hendelser og krisehåndtering. God kultur for samhandling, personlige relasjoner og tydelig ledelse er de avgjørende betingelsene for kvalitet og effektivitet i samhandlingen.
- Det gis positive vurderinger av at en inndeling i 10-12 regioner gir gode rammer for samvirket mellom politi, fylkesmenn, sivilforsvar, 110 og 112-sentraler og fylkeskommuner

² Se: Difi 2018:11 En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om samfunnssikkerhet og beredskap. Difi 2018:12 En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om regional utvikling og planlegging. Difi 2018: 13 En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om kommunerettet samordning

- Flere uttrykker bekymring for at Viken vil bli et komplekst og tungvint fylke å samordne i beredskapsarbeidet. Det begrunnes særlig med at mange statsetater har en regioninndeling i dag som vil gå på tvers av det nye fylket.

Regional planlegging og utvikling

- Stor grad av sammenfallende inndeling mellom fylkeskommunene og statlige samarbeidspartnere er en fordel i arbeidet med regional planlegging og utvikling. Det gir bedre betingelser for å definere felles utfordringer, mål og tiltak for framtidig utvikling.
- Fylkeskommunene gir i større grad enn statsetatene uttrykk for negative følger av en uensartet regional inndeling. Det er likevel bare et lite mindretall av fylkeskommunene som mener at inndelingen til alle statsetatene må harmoniseres fullstendig med den nye fylkesinndelingen.
- Regiongrenser på tvers av fylkesinndelingen gir større samordningsulempes enn at de statlige regionene omfatter to eller flere fylkeskommuner så lenge etatsregionenes yttergrenser følger fylkesinndelingen.
- Selv om inndeling har betydning framstår departementenes styring av etatene som den viktigste faktoren for å fremme eller hemme statsetatenes deltagelse i og oppfølging av regionalt utviklings- og planarbeid i regi av fylkeskommunen.

Kommunerettet samordning

- Det er ikke grunnlag for å si at ulik geografisk inndeling på velferdsområdet gir store utfordringer knyttet til samordning regionalt. Statsetatene opplever at samhandlingen om kommunerettede oppgaver stort sett fungerer bra, men at det er regionale forskjeller.
- Det er viktig med likelydende og tydelige styringssignaler og gode møteplasser for samarbeid om prioriterte satsinger. Det viktigste er å kjenne hverandre for å kunne samhandle godt. Lokalisering på samme sted, i nærhet av hverandre eller i tilknytning til regionale knutepunkt er en stor fordel.
- Fylkesmannen og kommunene vurderer ulik regional inndeling som noe utfordrende, særlig de etatene som deler fylker.

Anbefalinger knyttet til andre virkemidler enn struktur

- Likelydende og tydelige styringssignaler er en svært viktig faktor for å skape god regional samhandling. Etter Difis vurdering er det derfor viktig at de ansvarlige departementene og direktoratene enes om de viktigste prioriteringene på områder som berører flere etater og formidler dette tydelig i styringsdokumenter.
- Samtidig er det viktig at de regionale aktørene ikke detaljstyres på en slik måte at det hemmer mulighetene til å finne gode former for samarbeid som er tilpasset de regionale utfordringene.
- Fylkesmannen har en helt sentral rolle for å tilrettelegge for hensiktsmessige møteplasser på flere fagområder. Etter Difis vurdering bør KMD derfor legge til rette for erfaringsutveksling og læring mellom fylkesmannsembetene og eventuelt gi tydelige forventninger om at fylkesmennene tilrettelegger for samhandling regionalt.

- Samarbeid om konkrete prosjekter og satsinger oppleves som mer relevante enn generelle møteplasser med hovedvekt på informasjonsutveksling. Denne formen for samarbeid om konkrete satsinger bør derfor etter Difis vurdering fortsatt videreutvikles.
- Etter Difis vurdering bør hensynet til samordning vektlegges ved (ny) lokalisering av statlige regionale kontorer. Det innebærer plassering nær regionale knutepunkt. Det gjør det enklere med samhandling både for regionale og kommunale samarbeidspartnere.

Anbefalinger knyttet til inndeling

Følgende prinsipper bør være retningsgivende ved vurderinger av inndeling og organisering av regional statsforvaltning

1. *Statetatene bør ha stor grad av frihet i å vurdere behovet for regional og lokal organisering i lys av endringer i målgruppens behov, mønster for brukerkontakt, samordningsbehov med andre aktører, spesialiseringsbehov og digitaliseringsmuligheter.*
2. *Der det er behov for regional organisering bør inndelingen av etatens regionale ledd i utgangspunktet følge fylkesgrensene.*
3. *Inndelingen av lokale kontorer av statsetatene bør tilpasses gjeldende kommune- og fylkesinndeling.*
4. *Statsetater med kommunerettede oppgaver som formidling, veiledning, tilsyn og kontroll bør som hovedregel legge slike oppgaver på regionalt nivå til fylkesmannen.*

På grunnlag av prinsippene over og vurderinger av det samlede datamaterialet gis det følgende anbefalinger på spørsmålet om de 11 etatenes tilpasning til ny fylkesinndeling:

NVE: NVEs regiongrenser bør endres og sammenfalle med nye fylkesgrenser

Politiet: Det anbefales ingen endringer i politidistriktsinndelingen

Sivilforsvaret: Nye sivilforsvarsdistrikter bør få sammenfallende grenser med Fylkesmannen.

Innovasjon Norge: Innovasjon Norge bør harmonisere sin inndeling med ny fylkesinndeling fullt ut

SVV: Fremtidig behov for regional organisering i SVV er uavklart, men eventuelle regioner bør følge fylkesgrensene både av hensyn til samhandlingen med fylkeskommunen i arbeidet med regional planlegging og samfunnsutvikling og behovet for samordning i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

Kystverket: Kystverkets regiongrenser vil sammenfalle med nye fylkesgrenser og det anbefales ingen endring

Fiskeridirektoratet: Fiskeridirektoratets regiongrenser vil sammenfalle med nye fylkesgrenser og det anbefales ingen endring

Husbanken: Husbankens regiongrenser bør endres og sammenfalle med nye fylkesgrenser

NAV: NAVs fylkesstruktur fra 1. januar 2019 innebærer en tilpasning til ny fylkesinndeling

IMDi: Fremtidig behov for regionalt ledd i IMDi er uavklart

Bufetat: Det anbefales ingen endringer Bufetat

Andre etater: Andre viktige beredskapsetater som Heimevernet (HV), Mattilsynet og UDI bør vurdere sin inndeling slik at de ikke bryter de nye fylkesgrensene

Viken

Fra 2020 vil en rekke statlige virksomheter få en regioninndeling som går på tvers av Viken fylke dersom dagens regionstruktur videreføres. Statsetater som i dag har høy grad av samhandling med fylkeskommunen, fylkesmannen og kommunene bør tilpasse seg Vikens grenser. Dette gjelder:

- Statens vegvesen
- Innovasjon Norge
- NVE
- Sivilforsvaret
- Husbanken

NAV har allerede tilpasset seg Viken gjennom vedtatt regionstruktur som skal gjelde fra 2019, mens en endring av politidistriktene vurderes som uaktuelt. Av statsetater som ikke har vært omfattet av gjennomgangen mener vi det kan være aktuelt å vurdere om Heimevernet, Mattilsynet og UDI bør tilpasses Vikens grenser på bakgrunn av oppgaver og samhandlingsbehov med andre virksomheter:

Statsetater som i liten grad har samordningsgevinster eller ikke får mer effektiv forvaltning ved å tilpasse seg Vikens grenser endrer ikke sine grenser/regionale struktur. Dette gjelder blant annet Bufetat, Arbeidstilsynet, Kriminalomsorgen, Lagdømmer og Tolletaten.

1 Innledning

Offentlig sektor vil bli utfordret på flere områder de neste årene; lavere oljeinntekter og lavere produktivitet kombinert med økende press på offentlige budsjetter for å håndtere langsiktige konsekvenser av en aldrende befolkning. Et redusert finanspolitisk handlingsrom gjør det stadig viktigere at forvaltningen er omstillingsdyktig og bruker ressursene effektivt og i samsvar med innbyggernes behov. Produktivitetskommissjonen la i sin utredning til grunn at strammere budsjetter vil kreve hardere prioriteringer og mer «kreativ destruksjon» i offentlig sektor.³ Rasjonelle og effektive strukturer er en forutsetning for å opprettholde og videreutvikle kompetanse og kapasitet i offentlige organer i tiden fremover. Produktivitetskommissjonen uttalte seg kritisk til organiseringen av regional statsforvaltning og påpekte et behov for bedre samordning og et mer effektivt og ensartet mønster i den regionale inndelingen.

Denne gjennomgangen av regional stat tar utgangspunkt i regionreformen og vedtaket om ny fylkesinndeling. Endring av den geografiske inndeling av fylkene og fylkeskommunene utløser et behov for å vurdere den regionale statsforvaltningen i lys av den nye fylkesstrukturen. En viktig del av denne gjennomgangen har vært å vurdere om ulik geografisk inndeling av regional statsforvaltning hemmer muligheten for å ivareta viktige samhandlings- og samordningsbehov regionalt på en effektiv måte. I tillegg til den regionale inndelingen har det også vært en viktig målsetting å vurdere andre faktorerens betydning for regional samhandling, slik som lokalisering av regionkontor, ulik styringspraksis mellom sektorer og arenaer eller rutiner for samarbeid.

Ikke alle regionale statsetater inngår i Difis gjennomgang. Noen statsetater ivaretar oppgaver og roller som medfører et større kontakt- og samarbeidsbehov med andre aktører enn andre. Difis arbeid er derfor gjennomført i to etapper, først et forprosjekt for å velge ut etater som har stor grad av samhandling med hverandre, kommunene og fylkeskommunene. Deretter et hovedprosjekt hvor hver av de utvalgte etatene er vurdert i henhold til prosjektets problemstillinger. I forprosjektet identifiserte Difi ti regionale statsetater som inngår i omfattende samarbeidsrelasjoner, både med fylkesmannen, fylkeskommunen og hverandre: NAV, Innovasjon Norge, Husbanken, IMDi, Bufetat, Statens Vegvesen, NVE, Fiskeridirektoratet, Politiet og Sivilforsvaret.⁴ Etter innspill fra flere ble også Kystverket inkludert, slik at antallet etater som er gjennomgått utgjør 11.

Regjeringen har i Prop. 84 S (2016-2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå* lagt til grunn at de etablerte inndelingskriteriene i staten - kostnadseffektivitet, brukerropping, kompetanse og samordning - skal ligge til grunn for gjennomgangen. Hensynet til samhandling mellom stat og fylkeskommunene og samhandling internt i staten skal imidlertid tillegges større vekt enn i dag.

³ NOU 2016:3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi

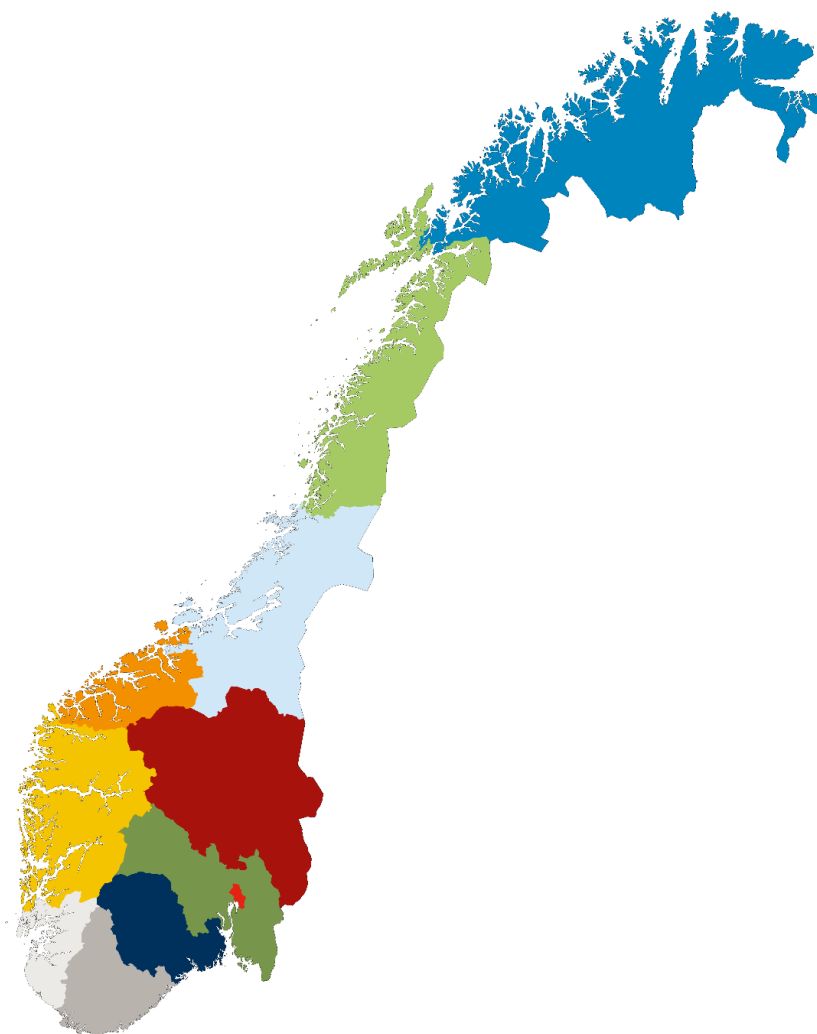
⁴ Difi-notat 2018:1 Samhandling mellom regional stat og fylkeskommunene.

Gjennomgangen av etatene er tematisk og faglig knyttet til tre sentrale samhandlingsarenaer på regionalt nivå:

- Samhandling om samfunnssikkerhet og beredskap
- Samhandling om regional planlegging/utvikling
- Samhandling om kommunerettet virksomhet

Vi har utarbeidet en delrapport for hvert av disse temaene. I denne sluttrapporten gir vi en helhetlig analyse av prosjektets problemstillinger basert på tverrgående funn i de tre deloppgavene. Vi gir også en samlet vurdering av etatenes tilpasningsbehov til ny fylkesinndeling basert på en prinsipiell tilnærming til organiseringen av regional statsforvaltning.

Figur 1: Ny fylkesinndeling fra 01.01.2020



2 Inndeling og organisering av regional stat

2.1 Hva er regional stat?

Regional statsforvaltning omfatter en rekke etater som utfører oppgaver for sentrale myndigheter. Oppgavene er av ulik karakter, som utøving av myndighet overfor innbyggere, næringsliv og kommuner og fylkeskommuner (for eksempel klage og tilsyn), tjenesteproduksjon (for eksempel barnevernstjenester), utbygging og vedlikehold av infrastruktur (for eksempel veier) og utviklingsoppgaver (for eksempel næringsutvikling).

Regional statsforvaltning skal bidra til at nasjonale mål og vedtak følges opp og gjennomføres på regionalt og lokalt nivå. Oppgaver legges til regionale eller lokale statlige etater når en viss grad av lokal tilpasning er ønskelig og når fysisk nærhet til brukerne er viktig. Oppgaver legges også til regional statsforvaltning for å ivareta styring og oppfølging av lokale kontorer, når kontrollspennet blir for stort til å styre alle enheter fra et hovedkontor (for eksempel politiet og NAV). I tillegg vektlegges det å tilføre distriktene arbeidsplasser og kompetanse.

Et viktig kjennetegn ved regional statsforvaltning er at oppgavene utføres innenfor et geografisk område som er mindre enn hele landet. Et annet vanlig kjennetegn er at regional statsforvaltning er underlagt instruksjonsmyndighet fra ett (eller flere) departement. Det er med andre ord departementene og direktoratene som fastsetter rammer og handlingsrom for lokal og regional statsforvaltning. En mer utvidet definisjon av regional stat kan også omfatte statlige virksomheter som ikke er organisert som ordinære forvaltningsorganer, men som gjennom sin organisasjonsform er gitt større faglige/økonomiske fullmakter enn den ordinære forvaltningsorgan modellen legger til rette for. Det kan omfatte regionale helseforetak, statsforetak som Bane NOR eller forvaltningsbedrifter som Innovasjon Norge.

2.2 Utviklingstrekk i regional statsforvaltning

Difi har fulgt utviklingen i regional statsforvaltning i mange år. Høsten 2017 publiserte vi rapporten «Hva skjer i regional statsforvaltning?». Rapporten belyser hvordan regional statsforvaltning har endret seg, og beskriver noen tydelige tendenser.

Flukten fra fylket

«...Den statlige distriktisinnndelingen bør når ikke helt spesielle forhold gjør seg gjeldende bygge på fylket som enhet. Dette vi være til fordel ikke bare for statsforvaltningen, men også for fylkeskommunene og kommunene»⁵

En klar tendens de siste tiårene er at flere etater har forlatt fylket som inndelingsenhet for sitt regionale apparat. Det som tidligere var et hovedmønster er nå blitt unntaket. Flertallet av etatene har nå en struktur med færre regioner enn antall fylker og det vanligste er en inndeling i fem til syv regioner. Vi ser altså en flukt fra fylket som grunnlag for inndelingen av

⁵ NOU 1974:53 Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen

regional stat. Regionreformen og endringen av fylkesmannsembetenes organisering kan forstås som en tilpasning til denne utviklingen.

Oppgavedifferensiering og spesialisering

Et annet utviklingstrekk er større grad av spesialisering og oppgavedifferensiering innen regional stat. Tradisjonelt har regionkontorenes oppgaver vært rent geografisk definert, dvs. at alle de regionale enhetene har hatt identiske ansvarsoppgaver innenfor sitt geografiske område. Tendensen nå er spesialisering og oppgavedifferensiering mellom enhetene. Dette gjøres dels av effektiviseringshensyn, men behovet for økt likebehandling og større og mer kompetente fagmiljøer er en viktigere drivkraft.

Muligheten til spesialisering realiseres i stor grad av den teknologiske utviklingen. Digitalisering gjør det mulig å levere tjenester på en annen måte enn tidligere og bidrar også til å sikre likebehandling der det er et mål. Konsekvenser av dette er både en mer sentralisert og spesialisert oppgaveløsning og at manuelle oppgaver automatiseres. Dette ser vi eksempler på i blant annet Skatteetaten, Arkiverket og Lånekassen. Skatteetaten går nå i retning av en ren funksjons-/fagorganisering av sin virksomhet. De regionale kontorene består som kontorsteder, men har funksjoner som er landsdekkende og ikke geografisk definert.

Viktigere med lokal enn regional tilstedeværelse?

Geografisk tilstedeværelse er, og vil fortsatt være viktig på mange områder. For eksempel må politi og helsevesen være i nærheten av der folk bor og hendelser skjer. Det samme gjelder forvaltning av infrastruktur. Digitalisering fører til at mange av tjenestene til innbyggerne gradvis krever mindre fysisk tilstedeværelse. Det vil berøre ikke bare statens behov for geografisk tilstedeværelse, men også kommunenes oppgaveløsning. I den grad det er behov for fysisk tilstedeværelse er det i de fleste tilfellene først og fremst et behov for *lokal* tilstedeværelse, ikke *regional* tilstedeværelse.

Det varierer hvorvidt de regionale kontorene har operative oppgaver. I noen sammenhenger er de et styringsledd for et lokalt, statlig nivå. I andre sammenhenger har de en oppfølgingsrolle overfor kommunene som har ansvaret for tjenestene overfor befolkningen. I slike sammenhenger er behovet for et eget regionkontor først og fremst et spørsmål om kontrollspenn – enten det gjelder egne lokalkontor eller antall kommuner som skal følges opp.

Under følger en oversikt over 16 av de regionale statsetater sin inndeling. Basert på vedtakene for den nye fylkeskommunestrukturen. I ettertid har imidlertid både NAV og Innovasjon Norge vedtatt å tilpasse seg ny fylkesstruktur, helt eller delvis.

Figur 2: Inndeling av et utvalg regionale statsetater

| | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------|-------------------------------------|-------------------------------|-------------|---------------|-----|--------------------|------------------|----------------|----------------------------|--------------------|--------------|----------------|-------------------|------|
| Fylkes-kom. 2020 | Oslo | Akershus, Buskerud og Østfold | | Agder | | Vestfold Telemark | Hedmark Oppland | Rogaland | Hordaland Sogn og Fjordane | Møre og Romsdal | Trøndelag | Nordland | Troms og Finnmark | |
| Politi | Oslo | Øst | S-Ø | Ag | S V | Sør-Øst | Innlandet | Sør-Vest | Vest | Møre og Romsdal | Trøndelag | Nordland | Tr | Fi |
| NAV* | Oslo | Øst-Vik. | V.-Vik. | Agder | | Vestfold og Telem. | Hedm. og Oppland | Rogaland | Hordaland og S&F | Møre og Romsdal | Trøndelag | Nordland | Troms og Finn. | |
| Fylkes-mann | Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold | | | Agder | | Vestfold og Telem. | Hedm. og Oppland | Rogaland | Hordaland og S&F | Møre og Romsdal | Trøndelag | Nordland | Troms + Finn** | |
| Kart-verket | Oslo | | | Kristiansand | | Skien | Hamar | Stavanger | Bergen | Molde | Trøndelag | Bodø | Troms og Finn. | |
| Vegvesen | Vegregion Øst | | | Vegregion Sør | | | Vegregion Øst | Vegregion Vest | | Vegregion Midt | | Vegregion Nord | | |
| NVE | NVE Øst | | | NVE Sør | | | NVE Øst | NVE Sør | NVE Vest | NVE Midt | | NVE Nord | | |
| Hus-bank. | Øst | | | Sør | | | Øst | Vest | | Midt-Norge | | Bodø | Hammerfest | |
| Kyst-verket | Kystverket Sørøst | | | | | | Dekkes ikke | Vest | | Midt-Norge | | Nordland | Troms og Finn. | |
| Fiskeri-dir. | Sør | | | | | | | | Vest | | Midt | | Nordland | Nord |
| Mat-tils. | Stor-Oslo | Øst | Sør og Vest | | Øst | | | Sør og Vest | | Midt | | Nord | | |
| IMDi | Øst | Ind. Ø | Sør | | Øst | Indre Øst | Vest | | Midt-Norge | | Nord | | | |
| UDI | Øst | Indre Øst. | Sør | | | Indre Østland | Vest | | Midt-Norge | | Nord | | | |
| Bufetat | Bufetat Øst | | Bufetat Sør | | | Bufetat Øst | Bufetat Vest | | Bufetat Midt-Norge | | Bufetat Nord | | | |
| Krim.-oms. | Øst | Sør | Sør-Vest | Sør | Øst | Sør-Vest | Vest | | Nord | | | | | |
| Helsefore. | Helse Sør-Øst | | | | | | | Helse Vest | | Helse Midt-Norge | | Helse Nord | | |
| Statped | Statped Sør-Øst | | | | | | | Statped Vest | | Statped Midt-Norge | | Statped Nord | | |

Kilde: KMD 2018: Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. Rapport fra ekspertutvalg.

2.3 Hva innebærer regional samordning?

Et viktig utgangspunkt for gjennomgangen er å vurdere statens regionale inndeling i lys av samordningsbehov. Med *samordning* sikter vi her til en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre. *Samordning* overlapper også med *samarbeid*: Fellesnevneren er at det skjer en samhandling mellom formelt sideordnede aktører.

Samordning forutsetter imidlertid at man også kommer fram til en avveining av interesser og hensyn.

Figur 3: Samordningsstigen



Difi benytter gjerne samordningsstigen for å illustrere ulike grader av samordning. Så lenge man befinner seg på de to første trinnene er samordning primært basert på frivillig tilpasning. På de to siste trinnene vil det normalt være et vesentlig innslag av hierarki fordi det vil være nødvendig å treffe autoritative beslutninger om å avveie interesser og hensyn. Mye samordning dreier seg om å dele informasjon, noe som er på laveste trinn i samordningsstigen. På øverste trinnet finner vi samordning i form av å utvikle felles planer og iverksette felles tiltak. I regional statsforvaltning finner vi eksempler på samordning på alle nivåer. Når fylkesmannen for eksempel arrangerer samlinger for ledelsen i alle de statlige, regionale etatene vil formålet ofte være å dele informasjon og utvikle felles problemforståelse. Når de regionale statsetatene samarbeider om å utvikle felles tiltak med utgangspunkt i 0-24 satsingen, handler det derimot om å utvikle felles planer og utnytte virkemidler på vers. Det er en sterk grad av samordning. Det er imidlertid ikke et mål at all samordning skal skje på øverste trinn på stigen, men det er vesentlig at samordningen skjer på riktig nivå for å oppnå nødvendige mål.

Samordning er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å løse oppgaver og/eller ivareta ulike sider ved et oppgave- eller politikkområde. Samordning betinger ikke at de samhandlende aktører har den samme struktur eller organisering, men slike forhold kan være med å prege samhandlingen. Det samme kan balansen i aktørrelasjonene gjøre. Sterkt asymmetriske samhandlingsrelasjoner vil ha et annet preg enn samordning preget av likevekt.

I denne rapporten bruker vi begrepene samordning og samhandling i en vid betydning, og til dels som synonymer. Våre informanter har brukt begrepene samhandling, samarbeid og samordning noe om hverandre. Det som er felles er at alle omtaler behovet for kontakt og samarbeid med andre regionale etater for å sikre en god oppgaveløsning.

3 Regional samordning - inndeling teller, men andre forhold avgjør

Hovedbildet etter våre undersøkelser er at regional inndeling har betydning, men det er ikke avgjørende for den regionale samordningen. Strukturreformer og omorganisering er et virkemiddel som ofte brukes for å vise politisk handlekraft.⁶ Det gir synlige og relativt raske endringer. Stor grad av sammenfallende regional inndeling kan gjøre samhandling enklere, men etter Difis vurdering er det likevel viktig å ikke tillegge struktur og inndeling for stor vekt. Andre tiltak for å få til god samordning regionalt er vel så viktig. Betydningen av sektorstyring, gode møteplasser og lokalisering skal særlig framheves.

3.1 Behov for tydelige styringssignaler om samordning

Funn fra alle tre delundersøkelsene viser at styring og ressurser avgjør om statsetatene deltar aktivt i regional samordning. Med styring av samordning menes både formulering og formidling av mål og resultatkrav om samordning, men også styring på ressursbruk til samordningsaktiviteter. Felles eller likelydende formelle styringssignaler om samordning fremmer regional samordning, og fraværet av felles eller uklare signaler hemmer regional samordning. Det oppleves som viktig at statsetatene både får likelydende føringer i tildelingsbrev om felles strategier og prosjekter, og at statsetatene får føringer om regional samordning generelt.

Det blir trukket frem at ulike styringssignaler skaper utfordringer mellom statsetatene når de skal samordne seg regionalt. For eksempel har noen av informantene trukket frem at ulike styringssignaler om felles strategier er utfordrende, da statsetatene iverksetter strategien og oppgavene ulik betydning. I tillegg blir det pekt på at statsetatene og departementene har ulik styringskultur og praksis, så selv om styringssignalene blir likelydende må det jobbes sammen regionalt og sentralt om en felles problemforståelse.

Et annet forhold som hemmer regional samordning er ulike tilknytningsformer og dermed ulik mulighet for styring. Det blir trukket frem at de regionale helseforetakenes organisering er særlig utfordrende i dette perspektivet.

Vi har sett at fylkeskommunene og kommunene opplever at de vertikale styringsrelasjonene innad i sektorene gir svake insentiver for deltagelsen i horisontale samordningsaktiviteter på tvers av sektorene på regionalt nivå. Mens departementenes styring av underliggende virksomheter for å ivareta sektoroppdraget innebærer bruk av sterke virkemidler, i form av instruks, budsjettvedtak og tydelige mål og resultatkrav, er det få føringer om deltagelse i regional samordning. Fylkesmannens formelle samordningsroller, som er vedtatt gjennom kongelig resolusjon, instruks og lov, trekkes frem som et sterkt samordningsvirkemiddel.

⁶ Jfr. blant annet Difi-rapport 2018:8 Organisasjonsformer i offentlig sektor

Difis vurdering

Et klart funn i vår undersøkelse er at likelydende og tydelige styringssignaler er en svært viktig faktor for å skape god regional samhandling. Dette er i tråd med tidligere Difi undersøkelser, særlig Difi-veileder 2017:1 Departementer styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter. Etter Difis vurdering er det derfor viktig at de ansvarlige departementene og direktoratene enes om de viktigste prioriteringene på områder som berører flere etater og formidler dette tydelig i styringsdokumenter. Vi har sett at når det stilles klare forventninger til samordning så blir dette prioritert.

Samtidig er det viktig at de regionale aktørene ikke detaljstyres på en slik måte at det hemmer mulighetene til å finne gode former for samarbeid som er tilpasset de regionale utfordringene. Det må utvises edruelighet og godt skjønn for å hindre at de regionale etatene overleses med krav om samordning. Da reduseres også effekten av kravene.

3.2 Gode møteplasser er viktig

Et annet viktig tiltak for å fremme samordning regionalt er å tilrettelegge for gode og målrettede møteplasser for samarbeid. Våre undersøkelser viser at gode møteplasser er viktig på alle de tre deltemaene, enten det dreier seg om fylkesberedskapsråd, regionale planforum eller felles arenaer for styringsdialogen med kommunene. Viktige forutsetninger for at slike møteplasser skal fungere godt er at aktørene har avklarte roller for sin deltagelse og prioriterer å delta på disse møteplassene.

Informantene opplever at samarbeid om konkrete oppgaver og prosjekter er mer meningsfylt enn samhandling om overordnede strategier eller gjensidig informasjonsutveksling. Samordning på de øverste trinnen i samordningsstigen oppleves altså som nyttigere enn mer uforpliktende samhandling.

Difis vurdering

Fylkesmannen har en helt sentral rolle i å tilrettelegge for hensiktsmessige møteplasser på flere fagområder. I vår kartlegging gis det et klart inntrykk av at fylkesmennenes prioritering og innretning av slike møteplasser varierer. Etter Difis vurdering bør KMD derfor legge til rette for erfaringsutveksling og læring mellom fylkesmannsembetene og eventuelt gi tydelige forventninger om at fylkesmennene tilrettelegger for samhandling regionalt.

I tillegg må aktørene prioritere å delta på disse møteplassene. Dette er forutsetninger som i stor grad henger sammen med styring og ressurser. Når det gjelder regional planlegging har vi sett at fylkeskommunene sliter med å få alle statlige etater til å prioritere deltakelse i regionale planprosesser. Forventninger om deltakelse på ulike arenaer må altså understøttes av tydelige krav og forventninger fra overordnet departement og direktorat.

Infomantene i vår undersøkelse peker også på at samarbeid om konkrete prosjekter og satsinger oppleves som mer relevante enn generelle møteplasser med hovedvekt på informasjonsutveksling. Denne formen for samarbeid om konkrete satsinger bør derfor etter Difis vurdering fortsatt videreutvikles. De styrende departementene og direktoratene kan med

hell benytte samordningsstigen (jfr. kap. 2.3) for å få et omforent syn på hvor langt opp på stigen de mener at samordningen regionalt skal skje når det gjelder prioriterte satsinger.

3.3 Felles lokalisering gjør samordning lettere

Lokalisering av regionkontor kan også bidra til å fremme samhandling og samordning. Våre undersøkelser viser at i tilfeller der regionkontorene er plassert i samme by eller i nærheten av hverandre, blir det både enklere å delta på felles møter og å ta uformell kontakt. Det er lettere å få til samarbeid når aktørene har møtt hverandre personlig og kjenner hverandre. Samtidig er det viktig å ta i bruk teknologi for å skape digitalt baserte møteplasser og samarbeidsarenaer som kan fungere godt uavhengig av lokalisering.

Difis vurdering

Etter vår vurdering bør hensynet til samordning vektlegges ved (ny) lokalisering av statlige regionale kontorer. Det innebærer plassering nær regionale knutepunkt. Det gjør det enklere med samhandling både for regionale og kommunale samarbeidspartnere. For øvrig må lokalisering selvsagt vurderes ut fra retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser.⁷

⁷ Fastsett ved kgl.res. 28.11.2014

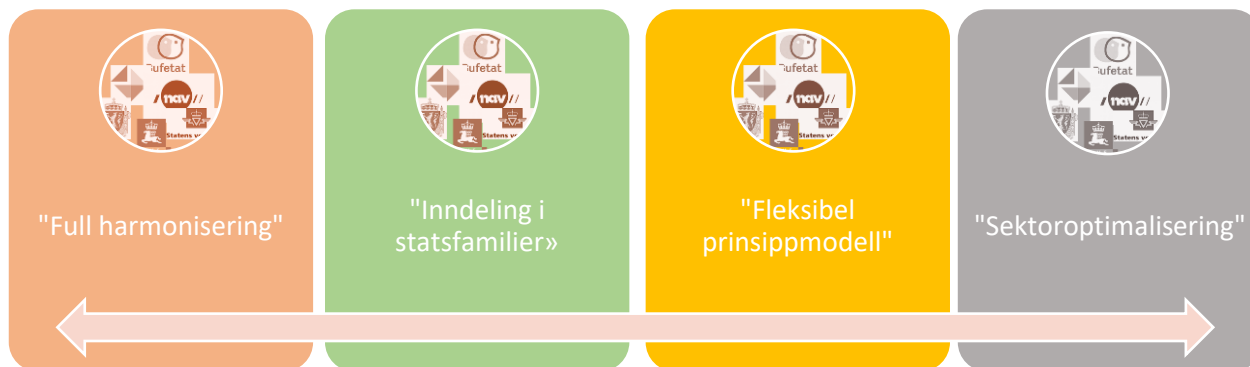
4 Hvordan organisere regional statsforvaltning?

Basert på inntrykkene fra intervjuene i denne undersøkelsen er det en tydelig tendens til at mange av statsetatene i økende grad vil organisere virksomheten etter funksjonelle prinsipper. En viktig årsak til dette er at digitaliseringen reduserer behovet for fysisk tilstedeværelse. Noen av statsetatene, ser imidlertid fortsatt behovet for en fysisk tilstedeværelse, også i fremtiden, samtidig som de ser behov for mer spesialisering av tjenestene. Hvordan bør den samlede organiseringen av regional statsforvaltning se ut?

4.1 Fire modeller for inndeling av regional statsforvaltning

I dette kapittelet vil vi presentere fire modeller for inndelingen av regional statsforvaltning. Modellene er ikke kun teoretiske konstruksjoner, men representerer aktuelle alternativer som har vært framme i debatten om regional organisering i staten, og som i noen grad også er drøftet med våre informanter. Vi vil deretter vurdere modellene i lys av et sett kriterier. Med grunnlag i drøftingen beskriver vi noen prinsipper som kan være retningsgivende for inndelingen av etater med regionalt apparat.

Figur 4: Alternative hovedmodeller for inndeling av regional stat



Modellene må vurderes ut fra både sektorhensyn og samordningshensyn. Vi vil drøfte modellene i lys av begge perspektivene. Vi har tatt utgangspunkt i inndelingskriteriene for staten slik de er presentert i Prop. 84 S (2016-2017):

- Kostnadseffektivitet (at oppgavene kan løses ved minst mulig ressursbruk)
- Brukerretting (tjenester skal være tilgjengelige for kommuner, næringsliv og innbyggere)
- Kompetanse og fagmiljø (sikre kapasitet, kompetanse og gode fagmiljøer)
- Samordning (regionalt overfor kommuner, næringsliv og innbyggere)

I omtalen av kriteriene i Prop. 84 S (2016-2017) sies det at «at omsynet til samhandling skal ha større vekt enn i dag – det vil seie samhandling mellom stat og fylkeskommunane og samhandling internt i staten.»

I tillegg til de fire kriteriene over har vi valgt å legge til ytterligere to kriterier som vi mener er viktige i en vurdering av inndeling. Disse inngår i et sett av kriterier som Difi ofte benytter for å vurdere organisering:

- Formålseffektivitet (dvs. at modellen er hensiktsmessig for å ivareta virksomhetens samfunnsoppdrag og sikre høy kvalitet i oppgaveløsningen)
- Fleksibilitet (ivareta behovet for å være proaktiv og løse nye arbeidsoppgaver).

Vår vurdering av modellene er oppsummert i tabellen under. Vi har vurdert i hvilken grad de ulike modellene ivaretar de fire kriteriene. Vi har brukt en skala fra -- til ++, der -- betyr at modellen ivaretar kriteriet i liten grad, mens ++ betyr at modellen ivaretar kriteriet i stor grad. En mer utfyllende drøfting av modellene og kriteriene følger under.

Tabell 1: Modeller vurdert etter inndelingskriterier

| Kriterier | Full harmonisering | Inndeling i statsfamilier | Fleksibel prinsippmodell | Sektor-optimalisering |
|----------------------|--------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Kostnadseffektivitet | -- | - | + | ++ |
| Brukerretting | + | + | + | + |
| Kompetanse | -- | - | ++ | ++ |
| Samordning | ++ | ++ | + | -- |
| Formålseffektivitet | -- | + | ++ | + |
| Fleksibilitet | -- | - | + | ++ |

Modellen lengst til venstre «**Full harmonisering**» er den av modellene som i størst grad vektlegger at inndelingen må ivareta regionale samordningsbehov og at identisk inndeling av statsetatene vil fremme dette hensynet best. Med utgangspunkt i at fylkesinndelingen skal utgjøre en regional hovedstruktur i forvaltningen innebærer modellen at alle regionale statsetater blir harmonisert med den nye fylkesinndelingen som gjelder fra 1. januar 2020. Dette alternativet innebærer at et stort antall regionale statsetater som er inndelt i færre regionale enheter enn 11 fylker må endre sin struktur. Den fremste ulempen med denne modellen er at den vil oppleves som en tvangstrøye og gi lite rasjonelle og effektive løsninger for en rekke statsetater som av hensyn til oppbygging av kompetanse, behov for spesialisering og gode forutsetninger for likebehandling er organisert i en mer grovmasket struktur enn de 11 enhetene fylkene vil utgjøre. Ideen om å samle alle de regionale statsetatene i en og samme struktur har svært liten støtte i vårt datamateriale, også fra fylkeskommunene og fylkesmennene som begge er tillagt viktige samordningsoppdrag og som begge vil følge den nye fylkesstrukturen.

En mer moderat variant for å samle staten i større grad på regionalt nivå utgjøres av alternativet vi har kalt «**Inndeling i statsfamilier**». Igjen vektlegges hensynet til geografi, brukeretting og samordning tungt, men balanseres mot at ulike grupper av virksomheter har ulike inndelingsbehov for mest mulig effektiv oppgaveløsning. Med det som utgangspunkt kunne en se for seg en gruppering av statsetater i «familier» med hver sin regionale grunnstruktur. Eksempelvis kunne statlige beredskapssetater få en inndeling i 10-12 faste regioner (følge fylkesmannsinndelingen eller politidistriktsinndelingen), statlige infrastruktursetater en inndeling i 5 faste regioner, statlige velferdsetater i 5/6 faste regioner osv. Det forutsettes at regioninndelingen for statsfamiliene med behov for færre regioner enn fylkene likevel følger fylkesinndelingen, men kan romme flere fylker. Fordelen med denne modellen er at den gir mer rom for skreddersøm og tilpasning til ulike typer etaters behov samtidig som faste regioner innebærer enkle strukturer med gode forutsetninger for samordning. Spørsmålet er likevel om dette alternativet gir tilstrekkelig fleksibilitet for det mangfoldet av virksomheter og variasjon i inndelingsbehov som tross alt vil befinne seg innenfor hver gruppe. Det kan også innebære utfordringer mht. å utvikle gode fagmiljøer og ha en kostnadseffektiv organisasjon. En annen innvending er at flere statsetater kan ha sammensatte oppgaver som innebærer at de tilhører flere «familier».

Alternativet som i sterk grad ivaretar hensynene til fleksibilitet og effektiv oppgaveløsning i sektoren befinner seg lengst til høyre og fått merkelappen «**Sektoroptimalisering**». Her legges det til grunn at statsetatene må ha full frihet til å velge den inndeling som i størst grad kan ivareta kvalitet og effektivitet i etatsens oppgaveløsning på regionalt nivå, også hvis det skulle innebære en regioninndeling som går på tvers av fylkesinndelingen. Alternativet legger til rette for stor grad av fleksibilitet for å gjøre tilpasninger i etatsens organisering, eksempelvis i form av organisering etter funksjonelle prinsipper siden etaten i liten grad vil være «bundet» av hensynet til andre aktører på regionalt nivå. Den viktigste innvendingen mot modellen er at få statsetater har et så avgrenset og spisset mandat at de ikke har samarbeidsbehov med andre aktører. En inndeling som avviker radikalt fra strukturen til samarbeidende etater/virksomheter vil gjøre det krevende å etablere effektive samarbeid. I tillegg blir modellen, eller inndelingen av regional stat, veldig kompleks i et brukerperspektiv, for eksempel sett fra kommunene sin side. Langt på veg har forvaltningsutviklingen i regional stat de siste tiårene fulgt denne modellen.

Den fjerde modellen, «**Fleksibel prinsippmodell**» tar utgangspunkt i at statens organisering på regionalt nivå må søke å balansere alle de nevnte hensynene over, og at noen hovedprinsipper derfor må ligge til grunn for valg av regional inndeling på tvers av sektorer. Dette kan ses som en hybrid av modellene «Inndeling i statsfamilier» og «Sektoroptimalisering». Modellen innebærer et kompromiss der anvendelsen av prinsippene skal gi en balanse mellom hensynet til sektor/formål på den ene siden og hensynet til geografi/samordning på den andre. Prinsippene kan gi en hovedretning for regional organisering i statlig forvaltning, samtidig forutsettes det at de må utøves fleksibelt for at vesentlige hensyn i den enkelte etat kan ivaretas, på kort og lengre sikt. Prinsippene må tillempes på en måte som ikke innebærer at etatene låses til bestemte løsninger av

geografisk eller annen art som vil være til hinder for å kunne utnytte de mulighetene teknologien gir for effektivisering og spesialisering i etatene.

Etter Difis vurdering bør utviklingen av regional stat og valg av regionstruktur følge sistnevnte alternativ.

4.2 Prinsipper for organisering og inndeling av regional statsforvaltning

På bakgrunn av erfaringer og synspunkter innhentet i vår gjennomgang, vurderingen av de fire modellene samt vurderinger av mer generell faglig karakter mener vi følgende prinsipper bør være retningsgivende ved vurderinger av inndelings spørsmål i regional statsforvaltning:

1. Statetatene må ha stor grad av frihet i å vurdere behovet for regional og lokal organisering i lys av endringer i målgruppenes behov, mønster for brukerkontakt, samordningsbehov med andre aktører, spesialiseringsbehov og digitaliseringsmuligheter.

Her vil vi særlig framheve at digitaliseringen i økende grad endrer behovet for regional og lokal organisering. Etter hvert som tjenesteyting, brukerdiallog, interne arbeidsprosesser og eksterne samhandlingsaktiviteter ivaretas gjennom digitale løsninger, forandres forutsetningene for virksomheten og organisasjonsbehov fundamentalt. Det samme gjør tunge utviklingstrekk knyttet til sentralisering og urbanisering med de endringer det medfører for innbyggernes flyttevane og valg av bosted. I dag bor rundt 80 prosent av befolkningen i store sentrale kommuner med korte reiseavstander. Et mer konsentrert bosettingsmønster i kombinasjon med nye digitale løsninger endrer dermed behovet for lokal og regional tilstedeværelse. Samtidig vil noen statlige etater med ansvar for blant annet tjenesteyting og samfunnssikkerhet og beredskap fortsatt være avhengig av fysisk tilstedeværelse i alle deler av landet. Digitalisering endrer også forutsetningene for arbeidsprosesser i slike etater, men noen oppgaver vil uansett kreve fysisk tilstedeværelse/kontakt.

2. Dersom det er behov for regional organisering skal inndelingen av etatens regionale ledd i utgangspunktet følge fylkesgrensene.

Begrunnelsen for prinsippet er erfaringer med at statlige inndelinger som går på tvers av kommune og fylkesinndelingen skaper samordningsutfordringer/svekket samhandling. Prinsippet innebærer ikke at statlige regioner ikke kan romme flere fylkeskommuner eller motsatt, at en fylkeskommune kan ha flere regioner i samme statsetat innenfor sine grenser. Når vi sier «i utgangspunktet» mener vi at dette prinsippet også må ses i lys av reelle samordningsbehov. Målet er ikke et ryddig kart, men å sørge for at det legges gode forutsetninger for å ivareta samhandling/samordning der det er behov for det.

3. Inndelingen av statsetatenes lokale ledd bør tilpasses gjeldende kommune- og fylkesinndeling

Inndelingen av statens lokale forvaltning (primært lokale NAV-kontorer, lensmannsdistrikter, tingretter og skattekontor) påvirkes av endringer i kommune og fylkesinndelingen. Hovedregelen må være at staten i størst mulig grad tilpasser sin lokale organisering til gjeldende kommune og fylkesinndeling. Det innebærer at statsetater viser nødvendig

fleksibilitet for endringer i kommune- og fylkesinndelingen framover, og at statens organisering ikke virker som en brems for initiativ til strukturendringer.

Statens lokale organisering kan påvirkes av endringer i kommune- og fylkesinndelingen på flere måter. I noen tilfeller kan sammenslåing av kommuner innad i et fylke innebære at den nye kommunen etableres på tvers av eksempelvis gjeldende tingrettsgrenser eller lensmannsdistrikter. I slike tilfeller bør staten tilpasse sin struktur i en prosess med de involverte kommunene og tilpasse seg kommunenes ønsker. Selv om dette bør være hovedregelen kan det tenkes tilfeller hvor den nye kommunedannelsen er sterkt u hensiktsmessig for statens behov og at det bør åpnes for unntak. Slike tilfeller kan være når nye kommuner ikke utgjør en sammenhengende geografisk enhet eller når det etableres nye kommuner på tvers av funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsområder.

Tilsvarende kan pågående og fremtidige kommunesammenslåinger bli etablert på tvers av eksisterende fylkesgrenser, NAV-regioner eller politidistrikter. Igjen bør utgangspunktet være at den nye kommunens tilhørighet til statens regionale etater bestemmes gjennom kommunens valg av fylkestilhørighet. Det samme gjelder kommuner som uavhengig av kommunesammenslåinger av ulike årsaker ønsker å bytte fylkestilhørighet.

4. Statsetater med kommunerettede oppgaver som formidling, veiledning, tilsyn og kontroll bør som hovedregel legge slike oppgaver på regionalt nivå til fylkesmannen

Prinsippet understreker muligheten for at statetater som utfører oppgaver rettet mot kommunene kan benytte fylkesmannen som sitt regionale apparat som et alternativ til egen regional organisering og kontorstruktur. Et grunnleggende trekk ved fylkesmannsembetet er at det i størst mulig grad skal speile kommunenes oppgaveområder og legge til rette for en helhetlig oppfølging av kommunen. Det bidrar til å sikre god sammenheng i gjennomføringen av nasjonal politikk på ulike sektorområder og sett fra kommunenes synsvinkel innebærer det at dialogen med staten skjer gjennom én aktør som kjenner de ulike sidene ved den kommunale virksomhet og kommunen som organisasjon. Å benytte fylkesmannen kan videre innebære en kostnadseffektiv organisasjonsmodell. I dag utfører embedene oppgaver på oppdrag av elleve departementer og ti direktorater/tilsyn, alt samlet i én felles administrasjon. Å legge flere statlige oppgaver til embedene vil kunne gi potensialer for ytterligere innsparing gjennom en felles administrasjon.

5 Vurderinger av de enkelte etater

Vurderingen av de regionale statsetatenes tilpasningsbehov til ny fylkesinndeling gjøres på grunnlag av de tre siste prinsippene over, og vurderingene baseres på det samlede datamaterialet som er innhentet i forbindelse med gjennomgangen. Vurderingen av den enkelte etat må også ta hensyn til særlige forhold som gjelder den enkelte etat, blant annet pågående reformarbeid og omorganiseringer.

5.1 Statsetater innenfor samfunnssikkerhet og beredskap

I delstudien om samfunnssikkerhet og beredskap er det gjort vurdering av følgende etater: Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Politiet, Sivilforsvaret og Statens Vegvesen (SVV). Det er innhentet synspunkter fra hver av etatene og i tillegg fra fylkesmannen som samordningsmyndighet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Samhandlingsbehovet mellom statsetatene er stort i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det gjelder særlig i det forebyggende arbeidet, for eksempel gjennom felles øvelser, samordning av beredskapsplanverk, felles kompetanseutviklingstiltak overfor kommunene mm. Etter Difis vurdering gir en mest mulig sammenfallende inndeling av beredskapsetatene gode forutsetninger for at samhandlingsbehovene kan ivaretas. Prinsippet om at de regionale statsetatene bør følge fylkesinndelingen bør veie tungt på dette feltet. Ny politidistriktsinndeling og tilsvarende inndeling for nødsentralene (110 og 112), ny struktur for fylkesmennene fra 2019, samt varslet endring for sivilforsvaret gir en grunnstruktur for viktige etater i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap som består av 10-12 regionale enheter hvor inndelingen, med unntak for det sentrale østlandsområdet, i stor grad vil være sammenfallende.

5.1.1 Etatsvis vurdering av behov for tilpasning til ny fylkesinndeling

NVE

Med ny fylkesinndeling vil NVE få færre fylker og dermed færre fylkesvise arenaer for samordning/samhandling å forholde seg til. For flere av regionene blir det en halvering av antall fylker. Det vurderes som en klar fordel for å frigjøre kapasitet og for styrket oppfølging på eksisterende arenaer. Tilsvarende vil færre kommuner som følge av kommunereformen gi bedre muligheter for å følge opp NVEs ansvarsområder i kommunal arealplanlegging. Reduksjonen i antall kommuner varierer imidlertid mellom fylkene og i hver NVE-region vil det fortsatt være et stort antall små kommuner. På bakgrunn av at NVE har oppgaver rettet mot kommunene, både som kompetanseorgan og som innsigelsesmyndighet, kunne det tale for flere regioner enn dagens fem. Det er likevel tungtveiende argumenter mot en slik løsning. Det vil innebære å stykke opp eksisterende fagmiljøer og svekke mulighetene for å bygge opp spesialisert kompetanse og drive kostnadseffektivt.

NVE har regioner (vest, midt og nord) som går på tvers av gjeldende fylkesinndeling. Etter 2020 vil samtlige av NVEs regioner gå på tvers av en fylkesgrense. Region øst og region sør vil ha grense som går på tvers av Viken fylke, region vest og region midt vil ha grense som går på tvers av Møre og Romsdal fylke og region midt og region nord har grense som går på tvers av Nordland fylke. På bakgrunn av gjennomførte intervjuer synes det ikke å være sterke sektorfaglige argumenter for å holde på dagens inndeling som krysser fylkesgrensene i Nordland og Møre- og Romsdal. Samtidig har vi mottatt innspill på at NVEs oppdeling av fylkene i noen tilfeller skaper utfordringer for samordningen av beredskapsarbeidet på fylkesnivå. NVEs deltagelse i regionale planforum blir av fylkeskommunene flere steder vurdert som mangelfull og avvikende inndeling kan være en (av flere) forklaringer til det. På

den bakgrunn anbefaler vi at NVEs inndeling av hhv. region vest, midt og nord harmoniseres med nye fylkesgrenser.

NVE har til felles med Politiet og SVV at de får regioner/distrikter som fra 2020 vil ha grense på tvers av Viken fylke med mindre etatene endrer og tilpasser sine regioner til ny fylkesinndeling. Det gis en samlet vurdering og tilråding av Viken i kap.5.2.

Politiet

Med ny fylkesinndeling vil politidistriktene i hovedsak følge fylkesgrensene, med unntak av Troms og Finnmark og Viken. Når det gjelder Troms og Finnmark vil et felles fylkesmannsembete for dette området måtte forholde seg til to politidistrikt i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Selv om vi har mottatt innspill på at det beste vil være at fylkesmannsembeter og politidistrikter har identisk inndeling mener vi likevel at koordinerings- og samhandlingsbehov mellom de to etatene lar seg håndtere med den strukturen som vil gjelde fra 1. januar 2019. Vi vil også vektlegge at politireformen er nylig vedtatt og at de nye politidistriktene er under utvikling som en del av denne reformen. En endring i politidistriktene nå fremstår derfor som lite hensiktsmessig og aktuelt. Situasjonen i Viken blir mer kompleks og omtales under.

En del enkeltkommuner tilhører i dag et annet politidistrikt enn øvrige kommuner i samme fylke. Det gjelder Sirdal i Vest-Agder som tilhører Sør-Vest politidistrikt, kommunene Bømlo, Fitjar og Stord i Hordaland som tilhører Sør-Vest politidistrikt, Bindal kommune i Nordland som tilhører Trøndelag politidistrikt og Gratangen kommune i Troms som tilhører Nordland politidistrikt. Disse avvikene mellom kommunenes tilhørighet til politidistrikter og fylker er begrunnet i praktiske og beredskapsmessige hensyn, først og fremst knyttet til kommunikasjoner og behovet for akseptabel responstid ved hendelser. I følge berørte politimestre og fylkesmenn har slike unntak liten betydning for den samordningen som skal skje på fylkesnivå.

Det er vesentlige beredskapshensyn som begrunner de nevnte tilfellene over. Slike avvik bør imidlertid vurderes jevnlig i lys av kommunikasjonsutbygging og den generelle samfunnsutvikling for eventuelle tilpasninger.

Sivilforsvaret

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har gjennomført en konseptstudie for fremtidig organisering av Sivilforsvaret. Oppdraget ble gitt for å sikre at Norge har et sivilforsvar med den innretning, kompetanse, volum og organisering som kreves for å møte fremtidens behov og utfordringer. På grunnlag av konseptstudien har DSB anbefalt at det regionale nivå styrkes ved å etablere større distrikt med sammenfallende grenser med Fylkesmannen, og flytting av oppgaver fra nasjonalt til regionalt nivå. Det har i forbindelse med høringen av konseptutredningen vært en diskusjon om fremtidige sivilforsvarsdistrikter heller bør følge inndelingen til politidistriktene enn fylkesmannsembetene, blant annet som følge av at Politiet er Sivilforsvarets nærmeste samvirkepartner i krisehåndtering og mange av Sivilforsvarets oppgaver må løses i samarbeid med eller med bistand av politiet. Den inndelingsmessige forskjellen på de to alternativene gjelder først og fremst det sentrale Østlandet, Sørvestlandet (Sunnhordland) og i Troms og Finnmark. Etter DSBs vurdering taler hensynene til oppgavene i fred, krise, krig og sammenfallende samarbeidsaktører for at sivilforsvarsdistriktene bør følge inndelingen av fylkesmannsembetene.

Etter Difis vurdering vil både en tilpasning til inndelingen av fylkesmannsembetene og politidistriktene gi et styrket grunnlag for effektiv samhandling mellom Sivilforsvaret og sentrale samarbeidsaktører sammenlignet med dagens situasjon. På bakgrunn av at det i større grad skal legges til grunn at sivilforsvarets primær oppgave er å planlegge og iverksette tiltak for å beskytte sivilbefolkningen, miljø og materielle verdier, vil fylkesmannen bli en enda viktigere samarbeidsaktør. Det omfatter samarbeidet om beredskapsforebyggende aktiviteter rettet mot kommunene, deltagelse i fylkesberedskapsrådet og fylkesmannens roller i utviklingen av totalforsvaret. Kjernen i totalforsvaret er at ressursene på både sivil og militær side skal jobbe sammen for å verne landet best mulig. Fylkesmannen har her en viktig rolle med å koordinere de sivile ressursene med Forsvarets muligheter for å gi støtte til det sivile samfunn og med Forsvarets behov for sivil støtte. Dette taler for at Sivilforsvaret får sammenfallende grenser med Fylkesmannen. Det skal også påpekes at ved å harmonisere Sivilforsvarets grenser med inndelingen av de nye fylkesmannsembetene vil en unngå at sivilforsvarsdistrikt går på tvers av fylkesinndelingen slik politidistriktene kommer til å gjøre i Viken.

Statens vegvesen

Som en del av regionreformen skal administrasjonen for fylkesvegnettet overføres til fylkeskommunene og ordningen med sams veiadministrasjon oppheves. Endringene i oppgavefordeling og saksportefølje vil naturlig nok kunne få konsekvenser for organiseringen av SVV, herunder behov for regional organisering. Hvordan denne organiseringen vil bli er usikkert og må også ses i sammenheng med andre prosesser internt i SVV. Eventuelle behov for å tilpasse fremtidig organisering til den nye fylkesinndelingen er det derfor på nåværende tidspunkt vanskelig å uttale seg om.

Andre beredskapsetater

Flere andre statlige etater utgjør viktige samarbeidsparter i arbeidet for samfunnssikkerhet og beredskap. Heimevernet (HV), Mattilsynet og UDI blir særlig nevnt i den forbindelse. Etter Difis vurdering bør også disse etatenes inndeling vurderes i henhold til prinsippet om at inndelingen ikke bør bryte fylkesgrensene. For Mattilsynet og UDI innebærer det behov for vurdere regioninndelingen på Østlandet, mens de 11 HV-distriktene vil gå på tvers av den nye fylkesinndelingen flere steder i landet.

5.2 Statsetater som er viktige for regional planlegging og utvikling

En viktig del av regionreformen er å styrke fylkeskommunenes rolle som regionale samfunnsutviklere. Innovasjon Norge, Statens vegvesen, Fiskeridirektoratet og Kystverket utfører alle oppgaver og forvalter virkemidler som er viktige i arbeidet med regional samfunnsutvikling og planlegging. Vi har undersøkt hvilke erfaringer som fylkeskommunene og disse statlige virksomhetene har med den etablerte samhandlingen på dette området, og betydningen er av etatenes regionale inndeling for samhandlingen.

Undersøkelsen viser at felles struktur mellom fylkeskommunene og statlige samarbeidspartnere er en fordel i arbeidet med regional planlegging og utvikling. Størst mulig grad av sammenfall i struktur mellom fylkeskommunene og statsetatene gjør det lettere å definere felles utfordringer, mål og tiltak for framtidig utvikling. Undersøkelsen viser at

fylkeskommunene i større grad enn statsetatene gir uttrykk for negative følger av en uensartet regional inndeling. Det er likevel bare et lite mindretall av fylkeskommunene som mener at inndelingen til alle statsetatene må harmoniseres fullstendig med den nye fylkesinndelingen. Regiongrenser på tvers av fylkesinndelingen gir større samordningsulempes enn at de statlige regionene omfatter to eller flere fylkeskommuner så lenge etatsregionenes yttergrenser følger fylkesinndelingen

Selv om inndeling har betydning framstår departementenes styring av etatene som den viktigste faktoren for å fremme eller hemme statsetatenes deltagelse i det regionale samfunnsutviklingsarbeidet. Statlige regionale aktører har en lovfestet samarbeidsplikt i forhold til fylkesplanleggingen, men de forholder seg i første rekke til sine overordnede fagdepartement og i siste instans til Stortinget. Fylkeskommunen har heller ingen formell styringsrolle overfor kommunene.

Både statsetatene og fylkeskommunene ser positivt på den nye fylkesinndelingen som trer i kraft i 2020 og de muligheter den gir for arbeidet med regional utvikling. For fylkeskommunene er det en forventning om at større regioner vil gjøre det enklere å tilføre det regionale nivået flere oppgaver og virkemidler, men også at større grad av sammenfall i struktur med statsetatene legger bedre forutsetninger for forpliktende deltagelse og oppfølging fra statsetatene side i regionale planleggings- og utviklingsprosesser. Statsetatene peker på at det blir enklere og mer effektiv samhandlingsstruktur når antall fylkeskommuner hvert regionkontor skal forholde seg til, blir vesentlig redusert.

5.2.1 Etatsvis vurdering av behov for tilpasning til ny fylkesinndeling

Difi har følgende vurderinger og anbefalinger med hensyn til de fire statsetatene og tilpasningsbehovet til ny fylkesinndeling:

Innovasjon Norge

Fylkeskommunene og Innovasjon Norge har tette relasjoner gjennom det felles eierskapet til selskapet. Den tette koblingen til fylkeskommunen og betydningen av INs virkemidler for utøvelsen av den regionale utviklingsrollen taler for at selskapets regioner harmoniseres med den nye fylkesinndelingen, noe som i stor grad alt er gjort. Difi mener det vil være hensiktsmessig at selskapets inndeling på Østlandet endres slik at dagens Buskerud inngår i en felles IN region for Viken og Oslo (Østfold, Akershus, Oslo og Buskerud).

Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet har nylig endret sin regionale struktur og dagens inndeling innebærer et kompromiss mellom hensynet til behovet for spesialisering og likebehandling og behovet for fysisk tilstedeværelse og lokal kjennskap i utførelsen av mange oppgaver. Direktoratets fem regioner vil følge yttergrensene til de nye fylkene og å øke antall regioner for å få større sammenfall med de 11 nye fylkene mener Difi vil være lite hensiktsmessig.

Fiskeridirektoratets aktiviteter er primært knyttet til kysten fra Agder til Finnmark og her vil direktoratets regioner enten sammenfalle med ny fylkesinndeling eller omfatte kun to fylker. Unntaket er region sør som i tillegg til Agderfylkene og Rogaland også omfatter alle østlandsfylkene. Når den nye fylkesinndelingen trer i kraft vil imidlertid antall fylkeskommuner region sør skal forholde seg til bli halvert fra ti til fem.

Statens vegvesen

Ettersom forvaltningsansvaret for fylkesvegene skal overføres til fylkeskommunen og sams vegadministrasjon skal oppløses er det knyttet usikkerhet til det fremtidige behovet for regional organisering av etaten. På den bakgrunn er det vanskelig for Difi å gi en vurdering av etatens tilpasningsbehov til nye fylkesinndeling. En eventuell videreføring av dagen regioner vil innebære at Region øst og Region sør gå på tvers av Viken. Uansett valg av regional løsning for SVV framover er det etter Difis syn viktig å sikre god samhandling mellom fylkeskommunene som nå får forvaltningsansvaret for fylkesvegene og SVV som fortsatt skal ha ansvaret for stamvegene i tillegg til Nye Veier AS. Videre vil fylkeskommunen fremdeles ha behov for å trekke veksler på SVVs spisskompetanse blant annet innenfor trafikkstyring, transport- og samfunnsplanlegging. SVV har et betydelig kompetansemiljø på samfunnsplanlegging og bruker store ressurser på utvikling av transportmodeller.

Kystverket

Kystverkets fem regioner følger i dag fylkesgrensene, og det vil også være situasjonen med ny fylkesinndeling. Antall fylkeskommuner Kystverket skal samhandle med vil bli redusert og størst endring blir det i Region sørøst hvor antall fylkeskommuner blir redusert fra åtte til tre. Difi har merket seg at gjeldende regioninndeling gir et godt grunnlag for å etablere velfungerende samhandlingsstrukturer med et oversiktlig aktørbilde og nære relasjoner. Det er grunn til å anta at det også vil være tilfelle etter 2020 og vi har ikke funnet tungtveiende argumenter for at regioninndelingen til Kystverket bør justeres som følge av ny fylkesinndeling. Det kan imidlertid reises spørsmål ved at Fiskeridirektoratet og Kystverket som begge har kysten og nære havområder som sitt aktivitetsområde, som begge har en inndeling i fem regioner og som har samarbeidsbehov i mange sammenhenger, har valgt ulik grensedragning for sine sørlige og vestlige regioner.

5.3 Statsetater med kommunerettet virksomhet

I delstudien om kommunerettet samordning er det gjort vurdering av følgende etater på velferdsområdet: NAV, Husbanken, Bufetat og IMDi. I tillegg har fylkesmannen en helt sentral rolle på velferdsområdet i tillegg til å ha en samordningsrolle overfor kommunene.

De fire etatene på velferdsområdet har det til felles at samhandling med fylkesmannen er viktig. Til en viss grad også samhandling med fylkeskommunen. Etatene har derimot i ulik grad behov for tett samhandling seg imellom. Både for Bufetat og NAV er helseregionene en svært viktig samarbeidspartner, og NAV skiller seg fra de øvrige tre etatene ved at de også har et statlig lokalt nivå.

Et hovedinntrykk er også at samhandlingen regionalt om kommunerettede oppgaver stort sett fungerer bra, men at det er regionale forskjeller. Dels handler det også om personlig kjennskap og ulike prioriteringer hos den som er fylkesmann eller leder av et regionkontor.

Som nevnt i delrapporten er det ikke noe i vårt materiale som tyder på at det er et stort behov for endring i geografisk inndeling av etatene på velferdsområdet. Samtidig vises det til at likeartet geografisk nedslagsfelt er en fordel og gjør samhandlingen enklere. Også på dette området er det enkelte utfordringer der regionale inndelinger deler fylker.

Etter Difis vurdering er kjennskap til hverandre, samarbeid om konkrete prosjekter/oppgaver samt likeartede og tydelige styringssignaler fra direktoratsnivået viktigere for god samhandling enn lik geografisk inndeling. Kjennskap og konkret samarbeid gjøres lettere når det er felles lokalisering av regionkontorer.

5.3.1 Etatsvis vurdering av behov for tilpasning til ny fylkesinndeling

Difi har følgende vurderinger og anbefalinger med hensyn til de fire statsetatene og tilpasningsbehovet til ny fylkesinndeling:

NAV

NAV tilpasser sin struktur til ny fylkesstruktur, men deler Viken i to: Øst-Viken og Vest-Viken. Delingen er gjort for å unngå å få en svært stor region mht. antall innbyggere. Fylkesmannen i Viken vil dermed måtte forholde seg til tre regionale NAV-kontor, de to Viken-kontorene og Oslo. NAV endrer sin inndeling med virkning fra 1.1.2019. Difi anbefaler ingen endringer i NAVs inndeling.

Bufetat

Bufetat samhandler svært tett med helseforetakene og etaten er opptatt av at inndelingen følger inndelingen til de regionale helseforetakene. Dette er tilfellet i dag, med den forskjellen at Bufetat har to regionkontor som dekker Helse Sør-Øst. Foruten helseforetakene er fylkesmannen en sentral samarbeidspartner, ettersom embetene fører tilsyn og driver kvalitetsutvikling på barnevernområdet i kommunene. Bufetat samarbeider også med fylkeskommunene på utdanningsområdet. Kommunene er likevel den viktigste samarbeidspartneren, ettersom de utgjør førstelinjen både når det gjelder barnevern og familievern.

Bufetats regioner vil ikke krysse de nye fylkesgrensene, med unntak av Viken. Viken blir delt mellom Region Øst og Region Sør. Ettersom Bufetats organisering er tett knyttet til organiseringen av helseforetakene, ser vi ikke grunn til å anbefale at etaten tilpasser sin struktur ytterligere til de nye fylkene. Vi legger også vekt på at Bufetat er opptatt av ytterligere å spesialisere regionkontorenes virksomhet for å sikre større likhet i praksis og at det foregår utredningsarbeid som berører etatens oppgaver.

Husbanken

Husbankens viktigste samarbeidspartner er kommunene, og det er hensynet til oppfølging av kommunene og et fornuftig kontrollspenn som er viktigste begrunnelse for inndelingen av etatens regionale struktur.

Fylkesmannen, IMDi, Bufetat, NAV og Kriminalomsorgen blir trukket frem som viktige samarbeidspartnere for Husbanken. Husbanken har også et viktig samordningsansvar i arbeidet med strategien «Bolig for velferd». Mye av Husbankens regionale samordning skjer under denne paraplyen.

Etter 2020 vil Husbankens grenser gi følgende harmonisering med de nye fylkesgrensene:

- Region Nord Hammerfest: Vil omfatte store deler av det nye fylket Troms og Finnmark med unntak av Sør-Troms.
- Region Nord Bodø: Vil omfatte Nordland og deler av Troms - Finnmark (Sør-Troms)
- Region Midt-Norge: Vil omfatte Trøndelag og Møre og Romsdal
- Region Vest: Vil omfatte Rogaland og Vestland
- Region Sør: Vil omfatte Agder, Vestfold og Telemark, deler av Viken (tidligere Buskerud)
- Region Øst: Vil omfatte Innlandet, Oslo, deler av Viken (tidligere Østfold og Akerhus)

Det vil altså være fire av regionene som deler to fylker mellom seg. Delingen av Troms fortsetter som tidligere, og Viken deles mellom kontorene Øst og Sør. Husbanken selv peker på at de vil kunne løse samfunnsoppdraget sitt på en effektiv måte, også etter ny fylkesinndeling. Husbanken er ikke trukket frem av hverken fylkesmennene eller fylkesrådmennene som en etat hvor sammenfallende regionstruktur er viktigst for å forbedre, eller sikre, godt samarbeid.⁸

Husbanken er en etat der digitaliseringen er sterkt fremtredende og kan endre både etatens og kommunenes oppgaveløning. Dette trekker i retning av å legge sterk vekt på prinsippet om at statsetatene må ha stor grad av frihet i valg av organisasjonsmodell. Ettersom Husbankens regionkontor vil ha avvik fra ny fylkesinndeling både i nord og i Viken, anbefaler Difi likevel at Husbanken og KMD konkret vurderer tilpasning av Husbankens struktur til de nye fylkene ut fra behovet for samhandlingen spesielt med fylkesmennene.

I tråd med prinsippet om at statsetater med kommunerettede oppgaver som formidling, veiledning, tilsyn og kontroll som hovedregel bør legge slike oppgaver på regionalt nivå til fylkesmannen, bør dette etter Difis vurdering vurderes som et alternativ til å ha egne regionkontor for Husbanken. Dette kan være hensiktsmessig både med tanke på å sikre samordning og effektiv ressursbruk.

IMDi

Etter 2020 vil IMDi's regioner omfatte følgende fylker:

- Nord: Omfatter Troms og Finnmark og Nordland
- Midt-Norge: Omfatter Trøndelag og Møre og Romsdal
- Vest: Omfatter Vestland og Rogaland
- Sør: Omfatter Agder og deler av Telemark og Vestfold (tidligere Telemark fylke)
- Indre Øst: Omfatter Innlandet, deler av Viken (tidligere Buskerud)
- Øst: Deler av Viken (tidligere Akershus, Østfold), Oslo, deler av Vestfold og Telemark (tidligere Vestfold)

Deler av IMDi's oppgaver skal overføres til fylkeskommunene. I Meld. St. 6 foreslår regjeringen at IMDi som direktorat skal bestå, men at enkelte oppgaver kan overføres til fylkeskommunen og at noen må utredes nærmere. Det kan synes som at de regionale oppgavene i IMDi overføres, men at de nasjonale skal bestå. Hva dette betyr for

⁸ Spørreundersøkelse gjennomført i januar 2018.

regionkontorene er noe uklart. I stortingsmeldingen er det ingen kommentarer knyttet til dette.

Gitt usikkerheten knyttet til hvilke oppgaver og hvilken kontorstruktur IMDi vil ha fremover, vil vi ikke komme med konkrete anbefalinger om endring av deres regionale inndeling. Hvis det imidlertid er slik at IMDi også etter 2020 har behov for oppfølging av kommunene i sitt arbeid med å implementere statlig politikk og sikre likebehandling, anbefaler Difi at det vurderes om denne typen oppgaver bør legges til fylkesmannen.

5.4 Vurdering og anbefaling om de regionale statsetatenes tilpasning til Viken

I alle de tre delstudiene blir statsetatenes tilpasning til det nye fylket Viken framhevet som krevende, men i størst grad innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Utfordringene knyttes til i hovedsak to forhold:

Trekk ved Viken som region: Viken vil få landets høyeste innbyggertall, flest kommuner og samtidig en sterkt polarisert kommunestruktur. Regionen vil romme landets mest urbaniserte strøk, men også betydelige distriktsområder. Topografien vil variere fra kystterreng til fjell og vidder. I en så sammensatt region vil utfordringene kunne variere betydelig mellom fylkets ulike delregioner. Flere av statsetatene mener på bakgrunn av slike forhold og egen sektors behov at det ikke vil være hensiktsmessig å organisere etatens regionstruktur på Østlandet i tråd med den nye fylkesinndelingen.

Etablert regioninndeling i staten: På Østlandet har mange statsetater i dag en regional inndeling hvor Buskerud inngår i samme region som Vestfold og Telemark. Fra 2020 vil derfor en rekke statlige virksomheter få en regioninndeling som går på tvers av Viken fylke dersom dagens regionstruktur videreføres. Tabellen under gir oversikt over hvordan regioninndelingen til et utvalg statlige etater vil relatere seg til det nye fylket Viken.⁹

⁹ Tar utgangspunkt i de vedtak om endringer av regional organisering som enkelte etater alt gjort, f eks NAV.

Tabell 2: Viken og regionale statsetater i 2020

| Regionstruktur vil gå på tvers av Viken | Etat med flere regioner i Viken der enkelte går på tvers av Vikens grenser | Etat med flere regioner innenfor Vikens yttergrenser | Identisk med Viken | Viken inngår samlet i en større region |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------|
| IMDi | Politiet | NAV | Kartverket (omfatter Oslo i tillegg til Viken) | Fiskeridirektoratet |
| HV | | Sivilforsvaret** | Fylkesmannen (omfatter Oslo i tillegg til Viken) | Kystverket |
| Arbeidstilsynet | | | | Helseforetak |
| Bufetat | | | | Statsped |
| NVE | | | | Sjøfartsdirektoratet |
| Husbanken | | | | |
| Innovasjon Norge* | | | | |
| Kriminalomsorgen | | | | |
| Mattilsynet | | | | |
| SVV | | | | |
| Bane NOR | | | | |
| UDI | | | | |
| Toll | | | | |
| Lagdømmer | | | | |
| Bispedømmer*** | | | | |

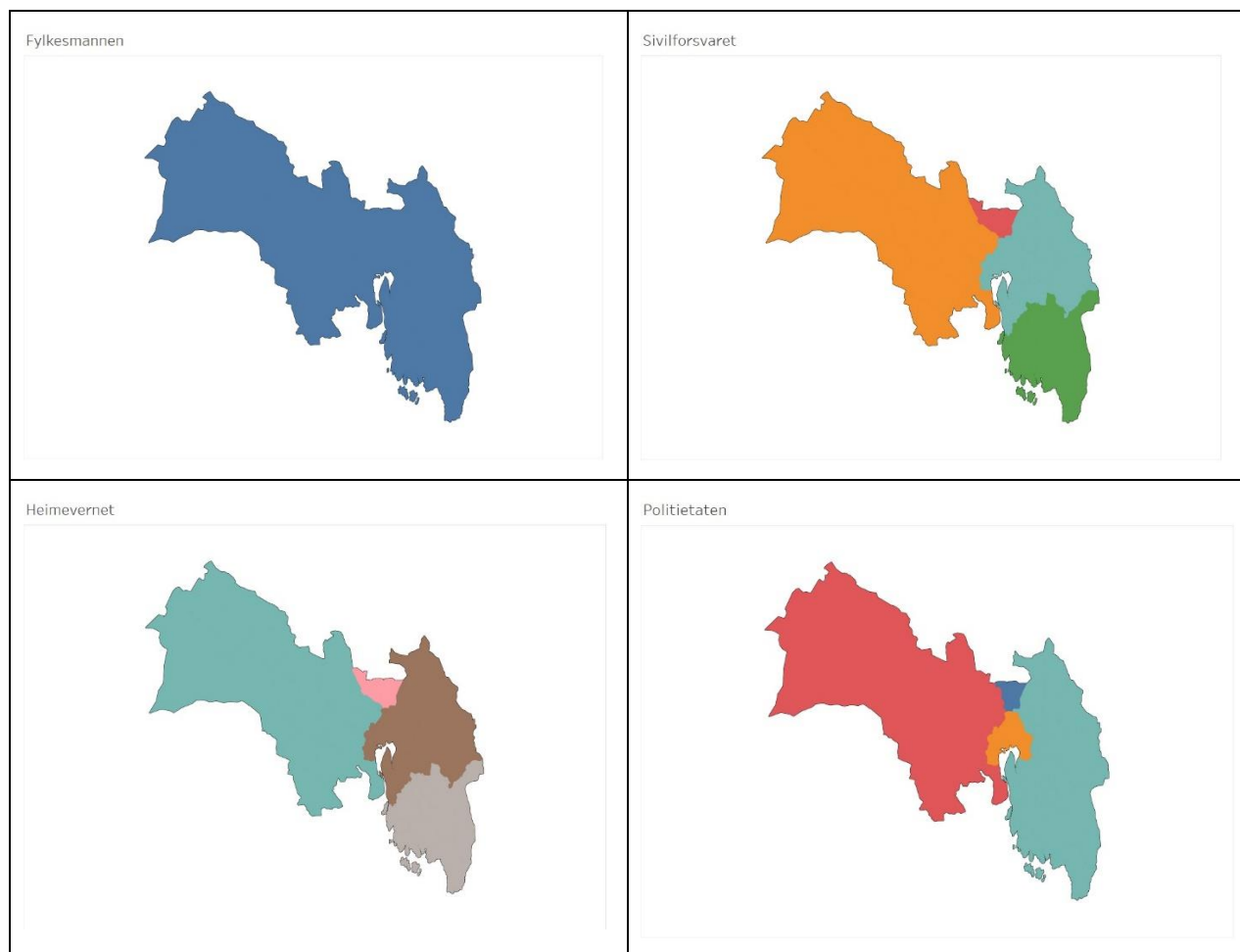
* IN har varslet at de vil tilpasse seg til Viken

** Skal endre distriktsinndeling i tråd med grensene for enten fylkesmannsembetene eller politidistriktene

*** Den norske kirke er ikke lenger en del av staten og det kan diskuteres om de skal inngå som en del av regional statsforvaltning.

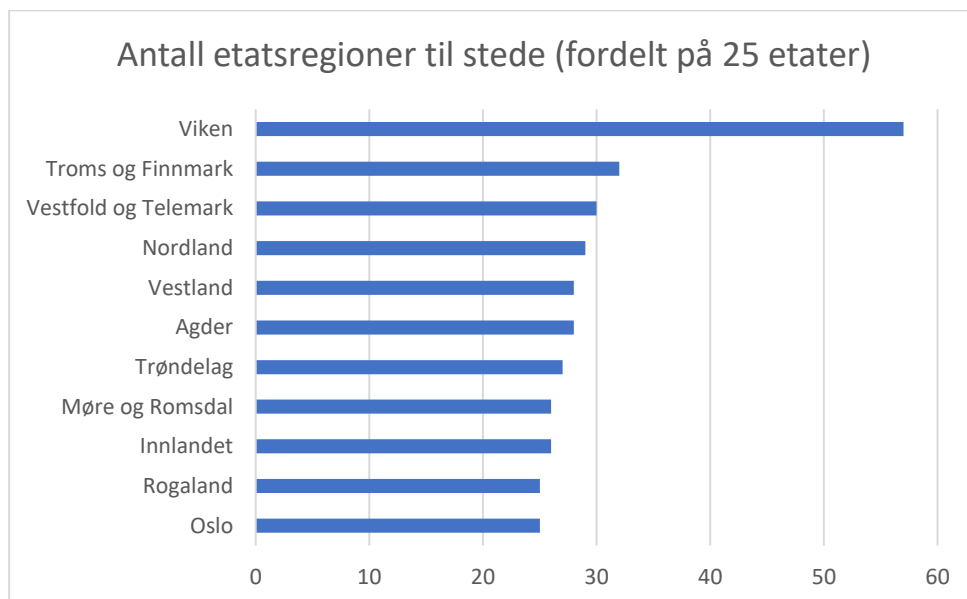
For fylkeskommunen eller fylkesmannen som i ulike sammenhenger skal ivareta samordningsoppdrag på fylkesnivå vil statsetatenes deling av Viken i prinsippet innebære at de må forholde seg til to eller tre regionkontorer («etatsregioner») i samme etat. Med ståsted i det nye fylkesmannsembetet for Viken fra januar 2019, illustrerer kartutsnittene under hvordan tre av de viktige samhandlingsetatene i arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap vil være representert med flere regioner innenfor Viken uten tilpasning (som tidligere nevnt vil Sivilforsvaret endre struktur).

Figur 5: Inndeling av sentrale beredskapsetater i Viken fra 2019



I figuren under har vi gjort en opptelling av antall etatsregioner som med vil inngå i Viken sammenlignet med de øvrige fylkene fra 2020. Opptellingen er gjort med utgangspunkt i de 25 statlige virksomhetene som er listet opp i tabell 2 og basert på dagens regionale struktur. Som det fremgår er det en markant forskjell på Viken og øvrige fylker.

Figur 5: Antall etatsregioner i nye fylker basert på dagens regioninndeling



De viktigste innvendingene til at statsetatene vil være representert med flere regionale kontorer i Viken kan oppsummeres i følgende tre momenter.

- Strukturen kan bli kompleks og tungvint å håndtere i beredskapsarbeidet
- Strukturen kan bli krevende for å sikre riktig geografisk representasjon og etatsrepresentasjon, blant annet i regionalt planarbeid.
- Strukturen kan gi svakere forutsetninger for å etablere regionale helhetsspektiver/felles situasjonsforståelse i sammenhenger der det er viktig, for eksempel i fylkeskommunens arbeid med regionale planstrategier

Selv om dette kan være tunge innvendinger mot statens administrative inndeling for det kommende fylket Viken skal det også tilføyes at mange av våre informanter opplever at viljen og fleksibiliteten for å ivareta samhandlingsbehov er stor. Inndelingen av beredskapsetatene i østlandsområdet har eksempelvis i lang tid har vært krevende, men etatene har likevel funnet fram til gode rutiner og praksis for samarbeid. De mener det også vil bli gjort i Viken.

Slik Difi vurderer situasjonen er det tre hovedalternativer for hvordan de regionale statsetatene kan tilpasse seg Viken som alle kan begrunnes med utgangspunkt i prinsippene i 4.2, men som representerer en ulik vektlegging av disse prinsippene.

Det første alternativet innebærer at alle etater som vil dele Viken endrer og tilpasser sin struktur slik at etatens inndeling på denne delen av Østlandet blir identisk med Viken fylke, eller at Viken inngår samlet i en større statlig region. Dette alternativet vil være i tråd med prinsippet om at inndelingen av etatens regionale ledd i utgangspunktet skal følge fylkesgrensene og forenkle forutsetningen for regional samordning. Den fremste ulempen er knyttet til omstillingskostnader og mulig svekket formålseffektivitet i enkelte etater ved at Viken som geografisk enhet ikke utgjør det beste inndelingsalternativet for etaten. Det kan også innvendes at alternativet vil innebære at statsetater som har få kontaktflater og små samarbeidsbehov tilpasses en struktur som er begrunnet med geografisk samordning.

Den andre muligheten er at kun statsetater med sterke samordnings/samhandlingsbehov tilpasser seg til Vikens grenser. På bakgrunn av vår gjennomgang kan det være særlig aktuelt for sentrale beredskapsetater og for etater som er nært knyttet til fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet og utviklingsaktør og hvor effektiv samordning er vesentlig. Fordelen med dette alternativet er at det innebærer mer skreddersøm ved at det kun er etater med et betydelig samhandlingsbehov som skal justere sin inndeling og at omstillingskostnader dermed reduseres. Ulempen er at etatenes samordningsbehov ikke er en eksakt størrelse og kan i tillegg endres over tid. Det er derfor ikke opplagt hvilke etater som bør tilpasse seg Viken og hvilke som bør la være.

Det tredje alternativet vektlegger etatenes egne inndelingsbehov og forutsetter at dagens inndeling er optimal for å ivareta etatenes egne behov og forutsetninger. Det kan hevdes at Viken er dannet med tanke på fylkeskommunen og bør ikke være bindende for statsetater som vurderer en slik regioninndeling som uhensiktsmessig for egen virksomhet. Dette alternativet understreker sektoransvaret og etatens plikt og rett til å velge en mest mulig formåls effektiv og kostnadseffektiv struktur. Svakheten ved denne tilnærmingen er at resultatet kan bli et lappeteppes av inndelinger og at sektorisering går på bekostning av viktige helhetshensyn, som også skal ivaretas i Viken. Dette alternativet vil i tillegg kunne oppfattes å gi et negativt signal om at staten selv ikke følger opp inndelingen som er vedtatt for fylkeskommunene.

Et siste alternativ er å avvente eventuelle beslutninger om å endre statlige etatsinndelinger i pakt med Viken til det er høstet erfaringer med både de nye fylkeskommunene og fylkesmannsembetene fra 2020. Noen års erfaringer med ny samhandlingspraksis kan gi et bedre grunnlag for å vurdere hvilke etater som bør tilpasse seg. Ulempen med dette alternativet er at det kan skape usikkerhet om den nye fylkesinndelingens status.

Anbefaling

Difi mener at alternativet med at kun statsetater med sterke samordningsbehov tilpasser seg til Vikens grenser er den beste løsningen. Samordningshensyn blir da vektlagt samtidig som etater som har små samhandlings- og samordningsbehov med fylkeskommunen og/eller fylkesmannen ikke påføres omstillingskostnader. På bakgrunn av vår gjennomgang er det beredskapsetater og etater som er nært knyttet til fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet som utpeker seg. Vurderingen av den enkelte etat kan likevel ikke bare vurderes ut fra behov for samordning, men også ta hensyn til aktuell reformkontekst i etatene og særlige sektorbehov. For enkelte av etatene kan større endringer i oppgavefordelingen mellom staten og fylkeskommunene endre etatens behov for regional organisering. På den bakgrunn foreslår vi følgende for de aktuelle etatene som har vært omfattet av gjennomgangen:

Statsetater som i dag har høy grad av samhandling med fylkeskommunen, fylkesmannen og kommunene bør tilpasse seg Vikens grenser. Dette gjelder:

- Statens vegvesen
- Innovasjon Norge
- NVE
- Sivilforsvaret

- Husbanken

NAV har allerede tilpasset seg Viken gjennom vedtatt regionstruktur som skal gjelde fra 2019. Politiets distriktsinndeling er nylig reformert og det er gjennomført et stort utviklingsarbeid for å få på plass en effektiv organisering og arbeidsdeling internt i distriktene. En endring av politidistriktene nå vurderes derfor som uaktuelt.

Gitt usikkerheten knyttet til hvilke oppgaver og hvilken kontorstruktur IMDi vil ha fremover (jfr. kap. 5.3), vil vi ikke komme med konkrete anbefalinger om endring av deres regionale inndeling. Det inkluderer tilpasning til Viken.

Statsetater som i liten grad har samordningsgevinster eller ikke får mer effektiv forvaltning ved å tilpasse seg Vikens grenser endrer ikke sine grenser/regionale struktur. Dette gjelder:

- Kystverket
- Fiskeridirektoratet
- Bufetat

Av statsetater som ikke har vært omfattet av gjennomgangen mener vi det kan være aktuelt å vurdere om følgende etater bør tilpasse seg Vikens grenser på bakgrunn av oppgaver og samhandlingsbehov med andre virksomheter:

- Heimevernet
- Mattilsynet
- UDI

For øvrige regionale statsetater mener vi samhandlingsbehovet med fylkeskommuner, fylkesmenn og kommuner er så beskjedent at en tilpasning til Viken er uhenksmessig. Det gjelder bl.a: Arbeidstilsynet, Kriminalomsorgen, Lagdømmer og Toll. Videre vil den fysiske plasseringen av faste anlegg/infrastruktur, f. eks. jernbanespor, innebære at organisering etter fylkesgrensene og dermed tilpasning til Viken være uaktuelt for enkelte etater som for eksempel Bane NOR.

5.5 En regional statsforvaltning for fremtiden?

Offentlig sektor og omgivelsene er i stadig endring og utvikling. De samfunnsmessige utfordringene endres og politiske prioriteringer skifter. Da må vi ha en statsforvaltning som raskt evner å tilpasse seg for å møte nye behov og løse nye oppgaver.

Det innebærer at det kanskje viktigste kriteriet for organisering av regional stat bør være fleksibilitet. Fleksibilitet til å tilpasse seg endringer i kommunestruktur, endringer i oppgaver og endringer i behovet for samhandling med andre aktører.

Som beskrevet i kap. 2.1.2 har regional statsforvaltning vært i endring og utvikling i flere år. Hovedtendensene er færre enheter og økt grad av spesialisering og funksjonsorganisering. Det er grunn til å tro at dette er utviklingstrekk som vil fortsette. Vi ser at flere virksomheter går i denne retningen. I vår undersøkelse får vi også klare tilbakemeldinger på at relasjoner, møteplasser, ressurser og styringssignaler om samarbeid er viktigst for å få til god samordning. Hvor viktig er da inndelingen av den regionale statsforvaltningen?

Vi mener at det i fremtiden vil bli enda viktigere å ha en forvaltningspolitikk og en politikk for organisering av offentlig sektor som er fleksibel nok til å møte nye utfordringer og ta i bruk mulighetene som ligger i videre digitalisering og innovative måter å løse oppgaver og tjenester på. Med referanse til C.J. Hambro:

«Det er ikke tilstrekkelig å si at politikk er det muliges kunst. Den skal være noe mer. Den politikk som er i pakt med fremtiden, må gå ut på å gjøre mulig i morgen det som er umulig i dag.» (C.J. Hambro 1885-1964)

Vi vil ha behov for en regional struktur også i fremtiden. Samtidig er det viktig å skille mellom behovet for å ha en administrativ inndeling av landet i fylker, kommuner og valgdistrikter og behovet for å ha en inndeling av regional stat som bidrar til effektive, samordnede tjenester av høy kvalitet. Det er ikke nødvendigvis slik at samme struktur er like egnet til å ivareta begge hensyn.

På samme måte er det viktig å ikke blande sammen spørsmålet om lokalisering av statlige arbeidsplasser med spørsmålet om inndeling av regional statsforvaltning. Det er utvilsomt behov for å legge statlige arbeidsplasser flere steder i landet. Den spesialiseringen vi ser også i regional statsforvaltning bidrar til en sentralisering av oppgaveløsningen. Samtidig muliggjør digitaliseringen at oppgavene kan løses flere steder i landet. Vi reiste i 2017 spørsmålet om vi er i ferd med å gå fra *regionalisering* til *lokalisering*, dvs. at vi går fra en situasjon der likeartede oppgaver løses innenfor geografiske grenser (fylke/region) til å legge mer vekt på at statlige arbeidsplasser kan spesialiseres, men lokaliseres flere steder i landet så lenge det finnes relevante kompetansemiljøer der.

Det er en generell urbaniseringstendens i det norske samfunnet. Folk trekker i retning byregionene. Det er liten grunn til å tvile på at tendensen vil fortsette. Bo- og arbeidsmarkedsregioner kan krysse både fylkes- og kommunegrenser. I en slik situasjon vil samhandling og samarbeid mellom regioner og kommuner være helt nødvendig. Det gjelder også for den regionale statsforvaltning, som må tilpasse seg utviklingen og utfordringene som går på tvers av geografisk inndeling.

Kommunereformen er i startfasen og kommunekartet vil antagelig endres ytterligere i tiden fremover. Det kan også innebære endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivået og endringer i statens rolle overfor kommunene. Dette er et av mange utviklingstrekk som statlige virksomheter må ta hensyn til i organisering av egen etat.

Selv om utviklingen går i retning av mer geografisk uavhengig organisering av statlige virksomhet, vil det fortsatt være oppgaver som er knyttet til et bestemt geografisk område. Disse tjenestene ivaretas først og fremst av lokale statlige kontorer (eller av kommunen). Staten har imidlertid et behov for et apparat til å følge opp egne lokalkontor og kommunene, selv om behovet er minkende pga. spesialisering av oppgaver og digitalisering. Det vil altså være behov for en regional statsforvaltning på noen områder.

Der det er behov for en regional statsforvaltning, vil det også være behov for samhandling og samordning mellom de ulike etatene. I den forbindelse vil vi ta til orde for at statlige oppgaver knyttet til oppfølging og kontroll med kommunene innenfor et geografisk område i størst

mulig grad bør legges til fylkesmannen. Det vil legge til rette for god samordning mellom sektorene og bidra til å redusere det enkelte kommuner opplever som en mangslungen stat.

Vårt hovedpoeng er likevel at staten ikke overdriver betydningen av regional struktur. Gode prosesser, hensiktsmessige samhandlingsrutiner, relevante møteplasser og digitalisering vil antagelig være viktigere for å få til god samordning av statlige etater. Den regionale staten bør derfor i fremtiden organiseres mer for å sikre fleksibilitet og effektivitet og ikke først og fremst for å tilpasses en administrativ struktur.

6 Metode

De tre delundersøkelsene har benyttet seg av flere ulike datakilder.

Spørreundersøkelser

I løpet av forprosjektet og dette prosjektet har vi sendt ut to spørreundersøkelser med en blanding av spørsmål med åpne svar og faste svaralternativer. Den første spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle fylkesmenn og fylkesrådmenn. Vi fikk svar for 14 fylkesmenn og 11 fylkesrådmenn. Hensikten med undersøkelsen var å kartlegge samhandlingsmønstre, hyppighet og form. Videre ønsket vi å avdekke hvilke statsetater som burde inngå i en nærmere studie, og hvilke tiltak respondentene mente var viktige for å bedre samhandlingen i regional stat.

Den andre spørreundersøkelsen ble sendt til fylkesplansjefer og regionalsjefer i fylkeskommunen. Vi fikk svar fra 9 fylkesplansjefer og 6 regionalsjefer. Utfordringen med denne spørreundersøkelsen var at respondentene valgte ulike løsninger for å svare på undersøkelsen. I noen fylkeskommuner slo respondentene sammen svarene sine til en besvarelse, tre fylkeskommuner sendte to svar og noen svarte i kraft av sin rolle som fylkesplansjef eller regionalsjef. Fordi det bare var tre fylkeskommuner som svarte to ganger valgte vi å sammenligne de to svarene og bruke et snitt av de to besvarelsene i opptellingen. Dette gir noen svakheter ved undersøkelsen. En kan stille spørsmål ved om svarene representerer hele fylkeskommunene, og om vi ville fått samme svar om vi hadde sendt undersøkelsen til en annen representant i fylkeskommunen. Dette svekker reliabiliteten ved undersøkelsen noe, og vi har derfor behandlet disse dataene med varsomhet for å ikke illegge de for mye vekt i undersøkelsen.

Undersøkelsen inneholdt en kombinasjon av spørsmål med faste svaralternativer og åpne spørsmål med muligheter utdypende svar. Problemstillingene omfattet tre hovedtemaer. Først ble det stilt spørsmål om hovedtrekkene i dagens samhandling med de regionale statsetatene i regional planlegging og regionalt utviklingsarbeid. Deretter fulgte konkrete problemstillinger knyttet til konsekvenser av ulik regional inndeling og andre faktorer som hemmer eller fremmer samhandling. Til sist ble respondentene bedt om å vurdere behov for endringer i de regionale statsetatenes inndeling i lys av ny fylkesstruktur.

Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter hos virksomhetene som er omfattet av undersøkelsen. I hovedsak har vi søkt å gjennomføre rundt tre intervjuer med direktører i regionene og ett intervju med ledelsen i direktoratene sentralt. Totalt har vi gjennomført 43

intervjuer med 67 informanter. Vi valgte ut regionene basert på en vurdering av hensynet til spredning i geografi og informanter fra fylker eller regioner med ulik inndeling av mange statsetater. Ulempen med å bare intervjuer fra tre regioner fra hver etat er at man ikke får med synspunktene fra informanter i hele etaten, man kan gå glipp av regionale forskjeller og man kan risikere at informantene ikke er representative for hele etaten. For å sikre geografisk representativitet har vi i denne runden også intervjuet fire fylkesmannsembeter, og i forundersøkelsen intervjuet vi fire fylkesmannsembeter til. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer, men en intervjuguide som i hovedsak går på tvers av alle delundersøkelsene.

Litteraturgjennomgang

Et annet datagrunnlag til undersøkelsen har vært en gjennomgang av etatenes styringsdokumenter, i hovedsak tildelingsbrev og årsrapport. En rekke strategier er også gjennomgått. For å finne informasjon om etatenes oppgaver før intervjuene har vi benyttet oss av styringsdokumentene, samt etatenes nettsider.

For å ytterligere belyse kommunenes syn på problemstillingene har vi gjort en litteraturgjennomgang av tidligere undersøkelser, gjennom strategiske søk i Idunn og andre relevante databaser. I tillegg har vi bygget på Difis tidligere undersøkelser om teamet. Andre dokumenter vi har benyttet oss av som bakgrunn har vært NOUer, stortingsmeldinger og relevante offentlige dokumenter.

Referanseark for Difi

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Tittel på rapport: | En analyse av inndelingen av regional stat. Hovedrapport |
| Difis rapportnummer: | 2018:10 |
| Forfatter(e): | Ingunn Botheim, Anniken Grønli Foss, Trond Kråkenes og Magne Langset |
| Evt. eksterne samarbeidspartnere: | |
| Saksnummer: | 18/00146-14 |
| Prosjektnummer: | 17-20 |
| Prosjektnavn: | Regional statlig forvaltning |
| Prosjektleder: | Magne Langset |
| Prosjektansvarlig avdeling: | Utredning og analyse |
| Oppdragsgiver(e): | Kommunal- og moderniseringsdepartementet |
| <p>Resymé/omtale: Rapporten gir en samlet vurdering av samhandling og endringsbehov for 11 statsetater med et regionalt apparat. Etatene som er med er Husbanken, IMDi, Bufetat, NAV, SVV, Innovasjon Norge, Fiskeridirektoratet, Kystverket, Politiet, Sivilforsvaret og NVE.</p> <p>Difi anbefaler at regional statsforvaltning organiserer sitt regionale apparat utifra en fleksibel prinsippmodell. I tillegg til inndeling mener Difi at gode møteplasser, smart lokalisering av regionkontor og hensiktsmessig styring av regional samhandling er viktige faktorer som må styrkes.</p> | |
| Emneord: Regional statsforvaltning, fylkesmannen, regionreform, fylkeskommuner, styring | |
| Totalt antall sider til trykking: | 36 |
| Dato for utgivelse: | 12. desember 2018 |
| Utgiver: | Difi Postboks 1382 Vika 0114 OSLO www.difi.no |