

Saksbehandlar: Ole I. Gjerald, Fylkesrådmannen
Sak nr.: 16/7521-1

Utgreiing av fylkesmannen sin framtidige struktur – høyringsfråsegn

**Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gje slik tilråding:
Fylkesutvalet rår fylkestinget til å gjere slikt vedtak:**

1. Sogn og Fjordane fylkeskommune legg til grunn at fylkesmannsembetet får ei organisering og ei regional inndeling som samsvarer med det nye folkevalde regionale nivået sin geografiske struktur.
2. Det vert lagt til grunn at fylkesmannsembetet skal ha ei desentralisert forvaltning lokalisert i dagens fylke, med leiing frå Sogn og Fjordane.

Vedlegg:

1. Utgreiing av fylkesmannens framtidige struktur og storleik – merknader og kommentarar til førebels prosjektrapport, brev frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Andre relevante dokument (som ikkje ligg ved):

1. «Utredning av fylkesmannens framtidige struktur»: Førebels KMD-rapport på brei innspelsrunde.
2. «Utredning av fylkesmannens framtidige struktur - utsendelse av foreløpig rapport på bred innspillsrunde». Høyringsbrev frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 08.07.2016.

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

Regjeringa vedtok hausten 2014 at Kommunal- og moderniseringsdepartementet skulle gjennomføre ei utgreiing av framtidig struktur og storleik for fylkesmannsembeta. Målsetjinga for arbeidet var at utgreiinga skulle gje departementet eit godt grunnlag for å vurdere kva som er føremålstenleg inndeling av embeta, gitt dei oppgåver og roller fylkesmannen skal ivareta i forvaltninga no og i tida framover. NIV1 Analyse med fleire har inngått i departementet si prosjekt-/utgreiingsgruppe for arbeidet, og det vart 08.07.16 lagt fram eit første utgreiings- og analysearbeid. Dette førebelse utkastet av utgreiinga vart då sendt på ein innspelsrunde (høyring) til utvalde, relevante aktørar og samarbeidspartar med høyringsfrist 14.10.16. Arbeidet med utgreiinga skal slutførast innan utgangen av året.

Fylkesrådmannen rår fylkestinget i Sogn og Fjordane til å gå inn for at fylkesmannsembetet får ei organisering og ei regional inndeling som samsvarer med det nye folkevalde regionale nivået sin geografiske struktur. Det vert lagt til grunn at fylkesmannsembetet skal ha ei desentralisert forvaltning lokalisert i dagens fylke, med leiing frå Sogn og Fjordane.

Fylkesrådmannen ser det som ei utfordring å peike på ein av dei tre konkrete modellane som er drøfta i utgreiinga som den beste løysinga. Dette skuldast at det framleis er uvisst korleis den framtidige regionale folkevalde strukturen vert frå 01.01.2020. Stortinget har støtta regjeringa sitt framlegg til ei regionreform med mål om rundt ti nye folkevalde regionar. Stortinget legg i denne samanhengen vekt på at inndeling av regional stat skal vurderast i lys av den nye folkevalde strukturen, for å sikre godt samspel og samhandling i forvaltninga. Sett i lys av også dette, er det regionmodellen som legg det beste utgangspunktet for god samheng mellom dei to strukturreformene. Ein viktig eigenskap ved regionmodellen, både samanlikna med dagens struktur og med ein større landsdelsmodell, er at denne gjev gode føresetnader for embete med eit relativt balansert befolkningsgrunnlag samla sett (likevel med litt geografiske variasjonar). På grunn av den store befolkningskonsentrasjonen i hovudstadsområdet vil eit embete som omfattar dette området uansett kunne bli større enn andre embete i alle modellar.

2. Bakgrunn for saka

Kommunal- og moderniseringsdepartementet si ramme for arbeidet

Regjeringa vedtok hausten 2014 at Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) skulle gjennomføre ei utgreiing av framtidig struktur og storleik for fylkesmannsembeta. Målsetjinga for arbeidet var at utgreiinga skulle gje departementet eit godt grunnlag for å vurdere kva som er føremålstenleg inndeling av embeta, gitt dei oppgåver og roller fylkesmannen skal ivareta i forvaltninga no og i tida framover. NIVI Analyse med fleire har inngått i departementet si prosjektgruppe for arbeidet, og det vart 08.07.16 lagt fram eit første utgreiings- og analysearbeid. Dette førebelse utkastet av utgreiinga vart denne dato sendt på ei høyring til utvalde, relevante aktørar og samarbeidspartar med høyringsfrist 14.10.16. Arbeidet med utgreiinga skal sluttførast innan utgangen av året.

Utgreiing av struktur og storleik for fylkesmannsembeta – tre hovudmodellar

Utgreiinga av fylkesmannen sin framtidige struktur vart 08.07.16, i ei førebels utgåve, send på ein brei innspelsrunde. Den førebelse rapporten inneheld ikkje konkrete tilrådingar, og er ikkje handsama politisk i KMD. Mandatet for utgreiinga har vore å greie ut ulike modellar for fylkesmannen sin framtidige struktur, avgrensa til geografisk inndeling av embeta. Sidan utgreiinga føregår parallelt med kommune- og regionreforma, vert modellane m.a. drøfta i lys av ulike scenario for ein framtidig kommune- og regionstruktur. Den førebelse rapporten vil bli vidare bearbeidd i løpet av hausten, og skal ta omsyn til innkomne innspel og resultatata av dei parallelle reformene så langt desse er kjende. Utgreiinga skal liggje føre i endeleg versjon før årsskiftet.

Bakgrunnen for å setje i gang utgreiinga var at kommunereforma og ein endra kommunestruktur med færre og større kommunar opnar for å vurdere fylkesmannsambetet si geografiske inndeling. Kommunane er fylkesmannen sine viktigaste brukarar og samarbeidspartnarar, og det er eit viktig mål at stat og kommune fungerer best muleg saman. Også andre reformprosessar og utviklingstrekk i forvaltninga har aktualisert behovet for ei vurdering av inndelinga av fylkesmenn. Det skal gjennomførast ei regionreform der målet er om lag ti nye folkevalde regionar, med ei sterkare samfunnsutviklarrolle og nye oppgåver. Betydelege endringar i inndelinga av ei rekkje regionale statsetatar i løpet av dei siste 15-20 åra har også medført endra rammevilkår for fylkesmannen si samhandling og samarbeid med desse etatane.

Utgreiinga består av fire hovuddelar. Først vert det gjennomført ei prinsipiell vurdering av spesifikke inndelingsbehov knytt til fylkesmannen sine roller og oppgåvetypar. Deretter følgjer ein gjennomgang og analyse av dagens embete med omsyn til geografiske forhold, ressursbruk og kompetanse. Vidare vert det gjeve ei drøfting av aktuelle reformprosessar og betydninga av desse for inndelinga av fylkesmannen.

I siste del av utgreiinga vert det skissert og drøfta tre hovudmodellar for framtidig inndeling av embeta. Dei tre hovudmodellane utgjer ikkje konkrete inndelingsforslag, men representerer mulege, fleksible hovudløysingar med ulike eigenskapar for å møte eksisterande og framtidige utfordringar og behov. Tal fylkesmannsembete i kvar hovudmodell vert anslått innanfor eit visst intervall. Sentralt for drøftinga av eigenskapar og konsekvensar av dei tre hovudmodellane er å vurdere korleis den enkelte modell sikrar at fylkesmannen si rolle og hovudfunksjoner kan ivaretakast best muleg.

Følgjande tre hovudmodellar vert skisserte og drøfta:

- Konsolideringsmodell som inneber mindre endringar av dagens struktur (14-17)
- Regionmodell som inneber eit tal mellomstore embete (8-13)
- Landsdelsmodell som inneber eit tal store embete på landsdelsnivå (4-7)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet understrekar at tabellane som er skisserte i rapporten sitt kap. 6, og som syner dei tre hovudmodellane, ikkje er konkrete framlegg til framtidige inndelingar, men berre å sjå på som døme på ulike alternativ som illustrerer ulike kjenneteikn ved modellane. I den samla vurderinga av modellane vert det lagt særskilt vekt på at framtidig struktur for fylkesmannen skal vere framtidsretta og ha berekraft i møte med nye og endra oppgåver. Strukturen skal også vere robust sett i relasjon til ein endra kommunestruktur i eit langsiktig perspektiv. På denne bakgrunn meiner prosjekt-/utgreiingsgruppa sjølv at regionmodellen er den av modellane som best sameinar dei mest sentrale omsyna som ei framtidig fylkesmannsinndeling skal ivareta. Regionmodellen legg strukturelle føresetnader for auka fagleg berekraft, funksjonalitet, stordriftsfordelar, samordning innanfor regional stat og harmonisering med framtidig regionalt folkevalt nivå. Modellen kan også representere ei robust løysing for dei endringar i kommunestrukturen som kan kome på både kort og lenger sikt.

Gjennomgangen av dei viktigaste eigenskapane ved modellane peikar i retning av at valet i realiteten står mellom konsolideringsmodellen og regionmodellen, slik prosjektgruppa sjølv vurderer det. Sjølv om landsdelsmodellen også kan ha positive eigenskapar med omsyn til oppbygging av spesialisert fagkompetanse, funksjonalitet og tverrsektoriell samordning internt i den regionale staten, vil modellen samtidig kunne vere lite tenleg for fylkesmannen si rolle som bindeledd mellom stat og eit svært stort tal kommunar, og slik radikalt bryte med embetet sin karakter av å vere innbygger-/kommunenært.

Regionmodellen inneber ikkje ei like radikal omlegging som landsdelsmodellen, men også denne vil kunne representere ei betydeleg reform av embeta si inndeling og organisasjon. Dersom ein ser det som ein føresetnad for regionmodellen at kommunestrukturen vert endra og tilpassa større regionar, kan status i kommunereforma per i dag tale for at det her er snakk om noko for store regionale inndelingar. Når modellen likevel vert sett på som aktuell, heng det dels saman med at modellen vil representere ei god løysing for framtidige endringar i kommune- og fylkes-/regioninndeling, der det over tid truleg vil gå mot større einingar. Vidare heng det saman med modellen sine kvalitetar i forhold til å realisere andre mål med fylkesmannen si inndeling. Dette handlar om auka fagleg berekraft, stordriftsfordelar, samordning internt i regional stat og harmonisering med folkevalt regionalt nivå.

3. Fylkesrådmannen si vurdering og tilråding

Oppgåvedeling og geografiske strukturar

Fylkesrådmannen meiner det er fornuftig å gjennomføre ei brei kartlegging av mulege framtidige inndelingar av fylkesmannsambetet no. Med bakgrunn i den pågåande kommunereforma og ein endra kommunestruktur med færre og større kommunar i framtida, bør fylkesmannsembeta si geografiske inndeling definerast på nytt. Kommunane er fylkesmannen sine viktigaste brukarar og samarbeidspartnarar, og fylkesrådmannen sluttar seg til at det er avgjerande at stat og kommune fungerer best

muleg saman. Sogn og Fjordane fylkeskommune er for tida inne i prosessar knytt til regionreforma, der målet er at vi skal ha om lag ti nye folkevalde regionar frå 01.01.20 (jf. Stortinget si handsaming av Meld. St. 22 (2015-16) «Nye folkevalde regionar – rolle, struktur og oppgåver»). Fylkeskommunane si rolle skal også i større grad rettast mot ei sterkare samfunnsutviklarrolle, og det er aktuelt å sjå på oppgåvefordelinga mellom den regionale staten og dei folkevalde regionane på nytt.

Fylkestinget starta alt i 2015 eit arbeid for å førebu fylkeskommunen på den forvaltningspolitiske debatten ein då såg var i kjømda. Fylkestinget drøfta i sak 64/15 «Oppgåvedeling i Sogn og Fjordane» ei muleg oppgåvedeling mellom staten og kommunesektoren samt innanfor kommunesektoren i fylket. I saka vart det også synt til statlege etatar sine synspunkt på ulike sider ved utflytting og etablering av statlege arbeidsplassar til fylket. Arbeidet skulle medverke til auka merksemd mot oppgåvedebatten i kommune- og regionreforma, og rapporten skulle gje grunnlag for innspel til statlege styresmakter.

Fylkestinget slo i vedtaket fast følgjande (jf. vedtakspunkt 3j):

Dersom den nasjonale evalueringa av fylkesmannsambetet kjem fram til at embeta bør slåast saman i ein ny regional struktur, bør Fylkesmannen i Sogn og Fjordane få i oppgåve å leie den nye regionale tilsyns-, klage-, kontroll- og beredskapseining for Vestland fylke.

Intensjonsplan for etablering av ein framtidig Vestlandsregion

Forhandlingsutvala frå Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland vart 15.09.16 samde om ein intensjonsplan for ein framtidig Vestlandsregion. Det overordna målet i intensjonsplanen er at Vestlandsregionen skal vere ein sterk, attraktiv og kompetent samfunnsutviklar og tenesteytar under regional folkevald styring. I tillegg er det semje om seks hovudmål som grunnlag for Vestlandsregionen:

- Sterkare demokrati gjennom ein ny folkevald region
- Framtidsretta samfunnsutvikling på Vestlandet
- Høg kvalitet i tenestene
- Strategisk infrastrukturbygging
- Kultur og identitetsbygging
- Berekraftig forvaltning av samla ressursar

Forhandlingsutvala valde å tydeleggjere fem vilkår for å etablere ein Vestlandsregion. Eitt av desse vilkåra handla om organisering, geografisk inndeling og leiing av fylkesmannsambetet:

Dei tre fylkeskommunane legg til grunn at fylkesmannsambetet får ei organisering og ei regional inndeling som samsvarer med det nye folkevalde regionale nivået sin geografiske struktur. Det vert lagt til grunn at fylkesmannsambetet skal ha ei desentralisert forvaltning lokalisert i dagens fylke, med leiing frå Sogn og Fjordane.

Folkevalde regionar som samfunnsutviklarar

Fylkesrådmannen meiner at regionreforma må vere ei demokrati- og desentraliseringsreform. Eit viktig prinsipp er at ein flyttar makt og ansvar til større regionar, som gjennom dette vert meir handlekraftige og sjølvstendige i høve samfunnsutviklinga samla sett. Målet er eit lokal- og regionaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre utvikling, verdiskaping og trivsel for heile regionen basert på lokal og regional kunnskap. Samfunnsutviklarrolla inneber eit ansvar for å skape ei heilskapleg og ønskt utvikling i eigen region. Denne rolla er sentral for regionnivået sin funksjon i forvaltningssystemet. Samfunnsutvikling handlar om summen av innsats retta mot klima og miljø, folkehelse, kompetanse, kultur, ressursforvaltning, samferdsle og næringsutvikling.

Fylkesrådmannen meiner regionale miljøvern- og landbruksforvaltningsoppgåver som ikkje inneber kontroll og tilsyn kan ha i seg relevante utviklingsoppgåver som kan overførast det regionale folkevalde nivået – og slik medverke til å styrke regionane si samfunnsutviklarrolle betydeleg.

Fylkesrådmannen si tilråding

Fylkesrådmannen rår fylkestinget til å gå inn for at fylkesmannsembetet får ei organisering og ei regional inndeling som samsvarer med det nye folkevalde regionale nivået sin geografiske struktur. Det vert lagt til grunn at fylkesmannsembetet skal ha ei desentralisert forvaltning lokalisert i dagens fylke, med leiing frå Sogn og Fjordane.

Fylkesrådmannen ser det som ei utfordring å peike på ein av dei tre konkrete modellane som er drøfta i utgreiinga som den beste løysinga. Dette skuldast at det framleis er uvisst korleis den framtidige regionale folkevalde strukturen vert frå 01.01.2020. Stortinget har støtta regjeringa sitt framlegg til ei regionreform med mål om rundt ti nye folkevalde regionar. Stortinget legg i denne samanhengen vekt på at inndeling av regional stat skal vurderast i lys av den nye folkevalde strukturen, for å sikre godt samspel og samhandling i forvaltninga. Sett i lys av også dette, er det regionmodellen som legg det beste utgangspunktet for god samheng mellom dei to strukturreformene. Ein viktig eigenskap ved regionmodellen, både samanlikna med dagens struktur og ein større landsdelsmodell, er at modellen gjev gode føresetnader for embete med eit relativt balansert befolkningsgrunnlag samla sett (likevel med litt geografiske variasjonar).

Ei ny inndeling av fylkesmannen skal vere framtidsretta og ha berekraft i møte med nye og endra oppgåver. I ei samla vurdering utpeikar regionmodellen seg som den av modellane som best sameinar dei viktigaste omsyna som ei inndeling av fylkesmannen skal ivareta. Modellen legg strukturelle føresetnader for styrka samordning internt i den regionale staten, og den gjev grunnlag for styrking og utvikling av fylkesmannen sin fagkompetanse. Regionmodellen vil også vere robust sett i relasjon til ein endra kommunestruktur i eit langsiktig perspektiv. Det er likevel viktige føresetnader som bør drøftast og avklarast i ei nærare konkretisering av regionmodellen og den endelege tilrådinga av inndeling.

Regionmodellen er oppgitt innanfor eit intervall som strekkjer seg frå 8–13 einingar i landet. Fylkesrådmannen meiner dette er eit relativt stort spenn, men ser positivt på at modellen slik sett har ein fleksibilitet i høve korleis det regionale folkevalde nivået vert inndelt og organisert.

Fylkesrådmannen er vidare oppteken av at regionreforma skal vere ei demokratireform, og at Stortinget bør vurdere å flytte makt og ansvar til større folkevalde regionar. Slik kan Stortinget vise meir tillit til lokal- og regionpolitikarane og gje regionane større handlingsrom når det gjeld å fylle samfunnsutviklarrolla.

Den regionale statsforvaltninga består av om lag 35 etatar med tilhøyrande direktorat. I lys av måla med kommune- og regionreformene, meiner fylkesrådmannen på prinsipielt grunnlag at utgangspunktet bør vere at alle oppgåver med unntak av tilsyns-, klage-, kontroll- og beredskapsoppgåver bør liggje til eit folkevalt nivå. Dette samsvarer med KS hovudstyre sitt vedtak frå 12.12.14 («Plattform for regionalt folkestyre») og fleirtalet i Stortinget, jf. Innst. 333 S (2014-15) der det heiter at den regionale staten/ fylkesmannen i utgangspunktet skal ha ansvar knytt til tilsyn, kontroll og beredskap i tillegg til enkelte rettleiingsoppgåver. Gjennom eit klårare skilje mellom tilsyn/klage/kontroll og øvrige oppgåver vil ein unngå ei samanblanding av forvaltningsoppgåver og tilsynsoppgåver, og i tillegg sikre at det ikkje er overlapping i faglege funksjonar og oppgåveområde mellom fylkesmann, fylkeskommunar/regionar og/eller kommunar. Dette inneber at utviklingsoppgåver, tenesteproduksjon, forvaltningsoppgåver og rettleiing i utgangspunktet bør leggjast til kommunane eller det regionale folkevalte nivået avhengig av oppgåvene sine krav til innbyggargrunnlag og funksjonalitet.

