

En analyse av inndelingen av regional stat

Delrapport om kommunerettet samordning



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

Denne delrapporten gir en vurdering av samhandling og endringsbehov for statsetater med kommunerettet samordning. Det er også utarbeidet en hovedrapport basert på undersøkelsene.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 2018:10 En analyse av inndelingen av regional stat. Hovedrapport. 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.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning.....	3
2 Regionale statsetaters kommunerettede virksomhet.....	4
2.1.1 Prinsipielt om forholdet mellom stat og kommune	4
2.1.2 Statens styringsvirkemidler	4
2.1.3 Kommunal oppgaveløsning og gjennomføring av nasjonal politikk.....	5
2.1.4 Behovet statlig samordning overfor kommunene	5
3 Gjennomgang av den enkelte etat	7
3.1 Husbanken	7
3.1.1 Husbankens roller og oppgaver overfor kommunene	8
3.1.2 Hvem samhandler Husbanken med på regionnivå?	9
3.1.3 Hva hemmer og fremmer samhandling regionalt?.....	11h
3.1.4 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling	12
3.2 NAV	13
3.2.1 NAVs roller og oppgaver overfor kommunene.....	13
3.2.2 Hvem samhandler NAV mest med på regionnivå?	16
3.2.3 Hva hemmer og fremmer samhandling regionalt?.....	17
3.2.4 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling	18
3.3 IMDi	18
3.3.1 IMDis rolle og oppgaver overfor kommunene.....	18
3.3.2 IMDi, Hagen-utvalget og Meld. St. 6 Oppgaver til nye regioner	20
3.3.3 Hvem samhandler IMDi med på regionnivå?.....	21
3.3.4 Hva hemmer og fremmer samhandling regionalt?.....	21
3.3.5 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling	22
3.4 Bufetat	22
3.4.1 Bufetats roller og oppgaver overfor kommunene.....	22
3.4.2 Endringer på barnevernsområdet.....	24
3.4.3 Hvem samhandler Bufetat mest med på regionnivå?	25
3.4.4 Hva fremmer og hemmer samhandling regionalt?.....	26
3.4.5 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling	26
4 Kommunesektorens syn på organiseringen av regional stat	27
5 Hovedinntrykk og vurderinger	29
5.1 Hovedfunn	29
5.2 Våre vurderinger og anbefalinger.....	30

Sammendrag

Denne rapporten gir en vurdering av samhandling og endringsbehov for statsetater med kommunerettet virksomhet. Etatene som er valgt ut er Husbanken, IMDi, Bufetat og NAV. Dette er sentrale aktører på det velferdspolitiske området og etater som har behov for samordning med andre i kontakten med kommunene.

De fire virksomhetene har ulik inndeling av sitt regionale apparat. Hverken vår undersøkelse eller tidligere undersøkelser gir derimot grunnlag for å si at ulik geografisk inndeling på velferdsområdet gir store utfordringer knyttet til samordning regionalt. Det synes viktigere med likeartede og tydelige styringssignaler og gode møteplasser for samarbeid om prioriterte satsinger.

Et annet gjennomgående funn er at det viktigste er å kjenne hverandre for å kunne samhandle godt. Da trekkes det frem at lokalisering på samme sted, i nærhet av hverandre eller i tilknytning til regionale knutepunkt er en stor fordel.

Selv om geografisk inndeling ikke er det viktigste for å sikre god samordning regionalt, er det ikke uten betydning. Fra 2020 vil tre av etatene ha en struktur som krysser de nye fylkesgrensene.

Vi har følgende anbefalinger knyttet til de fire etatene:

NAV: NAV tilpasser sin struktur til ny fylkesstruktur fra 1.1.2019. Difi anbefaler ingen endringer i NAVs inndeling.

Bufetat: Bufetats regioner vil ikke krysse de nye fylkesgrensene, med unntak av Viken. 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 og at det foregår utredningsarbeid som berører etatens oppgaver.

Husbanken: Etter 2020 vil fire av Husbankens regioner dele to fylker mellom seg. Digitalisering kan endre både etatens og kommunenes oppgaveløsning og det trekker i retning av at virksomheten bør ha stor grad av frihet i valg av organisasjonsmodell. Difi anbefaler likevel at Husbanken og KMD konkret vurderer tilpasning av Husbankens struktur til de nye fylkene ut fra behovet for samhandlingen spesielt med fylkesmennene. Som et alternativ til egne regionkontorer, kan det vurderes å benytte fylkesmannen som Husbankens regionale apparat.

IMDi: IMDi er i en særstilling ettersom det skal overføres oppgaver fra IMDi regionalt til fylkeskommunen som ledd i regionreformen. Det er fortsatt ikke avklart hvilke oppgaver som skal overføres, men det ligger an til at regionkontorene nedlegges i sin nåværende form. 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, bør det vurderes disse oppgavene kan legges til fylkesmannen.

1 Innledning

Som en del av regionreformen har regjeringen vedtatt at det skal foretas en gjennomgang av regional stats inndeling i lys av ny fylkesstruktur. Formålet er å legge til rette for best mulig samhandling og samordning på regionalt nivå gjennom større grad av harmonisering av regionale strukturer. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har bedt Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) om å utarbeide et faglig grunnlag for KMDs gjennomgang av regional statsforvaltning.

Difis arbeid er gjennomført i to etapper. I et forprosjekt ble det identifisert i alt 10 etater med et omfattende samhandlingsbehov på regionalt nivå, jf. Difi-notat 2018:1 Samhandling mellom regional stat og fylkeskommunene, og ytterligere en etat ble lagt til i samråd med oppdragsgiver. I hovedprosjektet er disse 11 etatene nærmere vurdert i et regionalt samhandlingsperspektiv, og særlig i lys av tilpasningsbehov til ny fylkesinndeling som blir gjeldende fra 2020. 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 delrapporter for alle temaer, og en hovedrapprt basert på disse. Denne delrapporten gir en vurdering av samhandling og endringsbehov for statsetater med kommunerettet virksomhet. Etatene som er valgt ut er Husbanken, IMDi, Bufetat og NAV. Dette er sentrale aktører på det velferdspolitiske området og etater som har behov for samhandling andre i kontakten med kommunene. Fylkesmannen er statens viktigste bindeledd mot kommunene og det har vært et etablert prinsipp at statlige sektoroppgaver overfor kommunene skal legges til fylkesmannen for å sikre samordning. På den bakgrunn har det også vært viktig å innhente synspunkter fra fylkesmennene.

I rapporten gir vi en nærmere beskrivelse av den enkelte etats relasjon til kommunene og hvordan det regionale apparatet er organisert. Vi beskriver også omfang og innretning på samarbeidet med andre aktører på regionalt nivå. Vi ser spesielt på hvilken betydning den regionale inndelingen har for samhandlingen, men er også opptatt av spørsmål som lokalisering av regionkontor, hvilke arenaer for samhandling etatene deltar på, og hvilken betydning styringssignaler og fullmakter har for samordning og samhandling.

Beskrivelsene og vurderingene i delrapporten er basert på:

- Dokumentstudier: Årsrapporter, stortingsdokumenter, styringsdokumenter, nettsider og forsknings- og utredningsrapporter.
- Intervjuer: Vi har gjennomført intervjuer med representanter for de berørte etatene både på direktorats/hovedkontornivå og regionalt. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med tre fylkesmenn. Vi har i tillegg benyttet intervjudata fra forprosjektet. Det gjelder spesielt intervjuer med fire fylkesmenn.

- Spørreundersøkelse: Vi har benyttet data fra spørreundersøkelsene vi har sendt ut i to omganger i forbindelse med tidligere faser av prosjektet.

2 Regionale statsetaters kommunerettede virksomhet

2.1.1 Prinsipielt om forholdet mellom stat og kommune

I norsk forvaltning er det en sterk kobling mellom stat og kommune. I større grad enn i mange andre land pålegges norske kommuner et ansvar for å gjennomføre nasjonal politikk. Det gjelder særlig velferdstjenester, men kommunene har også ansvar innenfor klima og miljø, næringsutvikling, veier og samfunnsikkerhet og beredskap.

Norske kommuner er selvstendige rettssubjekter som ikke inngår i statens styringshieraki. Statens styring av kommunene skal ha hjemmel i lov eller budsjett vedtatt av Stortinget.

En viktig begrunnelse for å legge ansvaret for gjennomføring til kommunene er først og fremst at det er ønskelig med nærhet til brukere/innbyggere og lokal tilpasning. Videre har lokaldemokratiet en egenverdi. Staten har likevel et legitimt behov for å styre på måter som avgrenser kommunenes handlefrihet, knyttet til ulike nasjonale mål som²:

- Likhet og likeverd
- Rettssikkerhet
- Nasjonaløkonomiske hensyn
- Hensynet til liv og helse
- Effektiv samordning og bruk av ressurser
- Hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter
- Hensynet til miljø og bærekraftig utvikling
- Samfunnsmessig trygghet

2.1.2 Statens styringsvirkemidler

Staten bruker ulike virkemidler i styringen av kommunene:

- Juridiske
- Økonomiske
- Pedagogiske
- Organisatoriske

Staten pålegger kommunene oppgaver med hjemmel i lov. Tilsyn og klagenehandling er kontrollmekanismer som skal sørge for at kommunen overholder krav i henhold til lover og forskrifter. Statlig tilsyn og klagebehandling er viktige mekanismer for å sikre rettssikkerhet og ivaretagelse av innbyggernes rettigheter.

² Meld. St. 12 (2011-2012) Stat og kommune – styring og samspel

Staten styrer også kommunene gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Hovedregelen er at dette skjer ved rammeoverføring, men staten benytter også øremerkede tilskudd til spesielle formål. Kommunene har også inntekter fra gebyrer og ulike typer brukerbetaling (egenandeler) og kan skrive ut eiendomsskatt.

Kommunene bestemmer som hovedregel selv sin egen organisering. Statlig styring gjennom organisering har blant annet blitt brukt når det etableres nye samarbeidsformer mellom forvaltningsnivåene, slik det er gjort når det gjelder NAV.

Pedagogiske virkemidler er en fellesbetegnelse på ulike tiltak av ikke-formell karakter som staten kan ta i bruk for å påvirke kommunen. Dette omfatter blant annet veiledning, kompetanseutvikling og faglige retningslinjer. Disse er ikke juridisk bindende for kommunene, men hensikten er å bidra til at kommunene ivaretar sine lovpålagte plikter.

Konsultasjonsordningen mellom KS og staten, og bilaterale avtaler mellom enkeltdepartementer og KS er et annet virkemiddel for realisering av nasjonal politikk på kommunalt nivå. Konsultasjonsordningen er tatt i bruk for supplere bruken av tradisjonelle styringsvirkemidler med en mer dialogbasert styring.

2.1.3 Kommunal oppgaveløsning og gjennomføring av nasjonal politikk

Integreringen av kommunene i den nasjonale velferdspolitikken har økt betraktelig i siste halvdel av det 20. århundre. Det har vært et overordnet mål at tjenester knyttet til helse, omsorg og utdanning skal være tilgjengelige for alle innbyggere, samme hvor i landet de bor. Dette har blant annet ført til økt rettighetsfesting for den enkelte innbygger.

I de senere år er det også blitt lagt stadig større vekt på kunnskapsbasert kvalitet i tjenestene. Alt dette har ført til at kommuner og fylkeskommuner, som tjenesteytere, har fått mer omfattende oppgaver, samtidig med at de er blitt gjort til gjenstand for sterkere statlig styring gjennom lover, forskrifter og andre styringsvirkemidler. Finansiering fra statens side er dessuten av vesentlig betydning for kommunenes evne til å yte de tjenestene som loven pålegger dem.

Det delte ansvaret for velferdstjenestene har et iboende potensial for uklarhet om hvor ansvaret egentlig ligger dersom innbyggerne ikke får de tjenestene de har krav på. Dersom skolen eller omsorgstjenesten svikter, rettes kritikken ofte direkte mot sittende minster. Ansvarsdelingen rommer også muligheten for interessekonflikter mellom staten og kommunen, både når det gjelder størrelsen på statens budsjettoverføringer og statlig styring av kommunenes utforming av tjenestene. Disse utfordringene skaper behov for godt samspill mellom staten og kommunesektoren.³

2.1.4 Behovet statlig samordning overfor kommunene

Mange statlige etater har berøringsflater med kommunene. Det gjelder særlig på følgende fagområder:

³ Difi (2013) Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene.

- Velferdstjenester (sosial, helse, utdanning, integrering, barnevern)
- Kommunal arealplanlegging
- Miljø
- Samfunnssikkerhet og beredskap
- Infrastruktur

Direktoratene/etatene og fylkesmannsembetene står for det meste av den direkte dialogen med kommunene og har en viktig rolle i veiledningen av kommunene for at de skal kunne løse kompliserte oppgaver på en god måte og til det beste for innbyggerne.⁴

Bruken av virkemidler varierer både mellom og innenfor fagområdene. Det samme gjør omfanget av kommunerettede oppgaver i de ulike etatene. Mens man på helseområdet både har lovkrav, tilsyn, klagebehandling, tilskudd og veiledning har man for eksempel på integreringsområdet primært tilskudd og veiledning. Mens fylkesmannsembetene har hovedtyngden av sin virksomhet rettet mot kommunesektoren, utgjør de kommunerettede oppgavene til Statens vegvesen en mindre del av regionkontorenes oppgaver.

I denne delrapporten ser vi på etater på det velferdspolitiske området, der samhandlingen med kommunene er avgjørende for å nå vedtatte mål.

⁴ Meld. St. 12 (2011-2012) Stat og kommune – styring og samspel

3 Gjennomgang av den enkelte etat

3.1 Husbanken

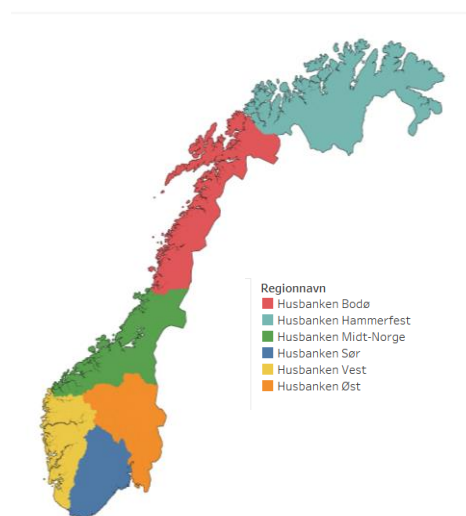
Husbanken er regjeringens viktigste organ for gjennomføring av boligpolitikken. Gjennom virkemidler som bostøtte, lån, tilskudd, kompetansebygging og kunnskapsutvikling støtter Husbanken kommunene faglig og økonomisk i deres arbeid med å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet.

Andre sentrale samarbeidspartnere er andre velferdsaktører, byggenæringen og kunnskapsmiljøer. Den norske boligmodellen er preget av et trekantpartnerskap mellom stat, kommune og marked. Det har vært det bærende prinsippet for samhandlingen siden Husbanken ble opprettet i 1946.

En stor del av Husbankens kundekontakt skjer gjennom de seks regionkontorene, som med sin lokalkunnskap er en viktig samarbeidspartner for kommuner og byggebransjen i sine fylker. Den regionaliserte organisasjonsstrukturen gir nærhet til kunder og samarbeidspartnere som er avgjørende for at Husbanken skal kunne bidra til gode resultat. Samtlige regionkontor har oppgaver på alle Husbankens arbeidsområder.

Husbankens lokalisering av regionkontor er historisk betinget og basert på situasjonen etter 2. verdenskrig. Kontorene ble plassert der det var størst behov for boligbygging og derigjennom behov for Husbankens virkemidler. Kontorstedene har stort sett ligget fast, med noen unntak. Bergen, Trondheim, Bodø og Hammerfest ble bestemt etablert 1. juni 1946. Husbanken har også kontorer i Oslo, Arendal og Drammen.

Husbanken gjennomgikk en organisasjonsendring i 2018. Gjennom prosjektet «Husbanken 2018» ble Husbankens nye organisasjonsstruktur fastlagt, men den regionale inndelingen og de regionale kontorene ble videreført.



Figur 1: Kart over Husbankens regionale inndeling

Tabell 1: Husbankens regioninndeling i dag og dagens fylker

Region	Lokalisering av regionkontor	Geografisk dekningsområde	Antall fylker	Kommune-tall ⁵
Nord	Hammerfest	Finmark, Nord-Troms og Tromsø	2	29
Nord	Bodø	Nordland, Sør-Troms og Svalbard	2	58
Midt-Norge	Trondheim	Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre-Romsdal	2	84
Vest	Bergen	Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane	3	85
Sør	Arendal og Drammen	Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Buskerud og Vestfold	5	83
Øst	Oslo	Østfold, Akershus, Oslo, Oppland og Hedmark	5	89

3.1.1 Husbankens roller og oppgaver overfor kommunene

Husbankens viktigste samarbeidspartner er kommunene og Husbankens regionkontor har tett kontakt med de kommunene som har størst boligsosiale utfordringer.

Differensiering, nettverk og avtaler

Husbanken har en differensiert tilnærming til kommunene og i 2016 startet Husbanken det som omtales som «kommuneprogrammet». Husbanken klassifiserer kommunene utifra innbyggerantall og hvilke boligsosiale utfordringer de har. De tre kategoriene er storbyprogrammet, som består av fem kommuner, et by- og tettstedsprogram som består av 65 kommuner og resten av kommunenorge som inngår i et grunntilbud. Kommunene i grunntilbudet har tilgang til alle Husbankens virkemidler, men kommunene i de to andre gruppene har et mer spesialtilpasset tilbud utifra de boligsosiale utfordringene de har til felles. Husbanken tilbyr kommunene blant annet læringsaktiviteter, seminarer, konferanser, studieturer, kurs, møter og nettverk.

⁵ Per mai 2018, hentet fra Kartverket <https://www.kartverket.no/kunnskap/fakta-om-norge/fylker-og-kommuner/tabell/>

Husbanken inngår avtaler med kommuner, og med øvrige samarbeidspartnere⁶. Formålet med avtalene er å:

- legge til rette for et best mulig samarbeid innenfor felles velferdspolitiske områder,
- få god samordning mellom politikkområder,
- bidra til bedre koordinering av statlig innsats overfor kommunene,
- bedre bruk av de økonomiske virkemidlene,
- kunnskapsoverføre andre sektorers mål og virkemidler,
- utvikle ny kunnskap,
- få mer kunnskap om effekten av boligpolitikken, og
- utvikle politikk.

Regionstruktur valgt ut fra hensynet til kommunene

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. Husbanken ønsker et aktivt og tett samarbeid med kommunene for å nå de boligpolitiske målene. Derfor kan ikke regionene være for store, og de bør ikke være for små slik at Husbankens fagmiljø blir for fragmentert. Boligfeltet er også et fagområde som Husbanken selv karakteriserer som et politikkområde med få og noe vage juridiske rammer. Derfor er det stort rom for lokal tilpasning, og et tett samarbeid med kommunene er viktig. Det er på de fleste områder kommunene som utfører tjenestene til innbyggerne, slik at Husbanken er avhengig av kommunene for å oppnå sine mål.

3.1.2 Hvem samhandler Husbanken med på regionnivå?

Husbanken er opptatt av samarbeid med regionale statsetater som bidrar til helhetlige tjenester for brukerne. Husbanken arbeider med de andre statsetaene særlig under paraplyen «Bolig for velferd».

Husbankens grunnleggende syn er at tilgangen på bolig henger sammen med andre utfordringer mennesker har. Derfor ser de sin rolle i samspill med de andre velferdsetatene. Husbanken peker ofte på hvordan bolig er nøkkelen til andre tjenester, men at å få bolig alene ikke hjelper når brukerne har flere behov. Derfor er sammenhengen mellom tjenestene viktig. Fordi Husbankens virkemidler er tett sammenkoblet med virkemidler til de andre velferdsetatene prioriterer de regionalt samarbeid høyt.

Husbanken er den viktigste samordneren og lederdirektorat i arbeidet med strategien «Bolig for velferd». Mye av Husbankens regionale samordning skjer under denne paraplyen. Det er tverrsektorielt samarbeid om en konkret oppgave.

⁶ Husbanken har blant annet samarbeidsavtaler med NAV, KS, Bufdir, Enove, FFO, Kommunale boligadministrasjoners landsråd, NBBL, SAFO, sandard Norge og Kommunalbanken. De samarbeider også med private.

Tekstboks 1 Bolig for velferd:

Bolig for velferd er en strategi som omfatter Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), og følgende underliggende virksomheter:

- Helsedirektoratet
- Husbanken
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
- Kriminalomsorgsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Beskrivelse av samarbeidet:

Strategien «Bolig for velferd» skal bidra til å tydeliggjøre ansvar, oppgaver og forventninger i det boligsosiale arbeidet. På den måten legges det bedre til rette for samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer. KMD er koordinerende departement, og Husbanken er koordinerende virksomhet. «Den offentlige innsatsen skal samordnes og målrettes slik at flere kan få mulighet til å bo trygt og godt, og at alle som trenger det får tilstrekkelige tjenester til å mestre boforholdet».

I tillegg prioriterer Husbanken samordning som skjer gjennom Fylkesmannen. I alle intervjuene peker informantene fra Husbanken på at de prioriterer regional samordning, og særlig gjennom Fylkesmannen. De deltar på regionale statsetatsmøter, og andre initiativ til samordning.

Det synes å være noen regionale forskjeller i hvor tett samarbeidet er mellom Husbanken og de andre regionale statsetatene. IMDi, Bufetat, NAV, Kriminalomsorgen og fylkesmannen blir alle trukket frem av informantene i Husbanken som viktige samarbeidspartnere. Men hyppigheten og formen på samarbeidet synes å variere. Fra enkelte blir fylkesmannsembetenes ulike tilnærming trukket frem som en årsak til varierende samarbeid og fra andre blir statsetatenes prioritering av tverrsektorielt samarbeid nevnt som en mulig forklaring.

Våre informanter fra de andre velferdsetatene viser ikke i like stor grad til at de samarbeider med Husbanken. For eksempel pekte noen av informantene fra NAV Fylke på at de ikke samarbeider så mye med Husbanken regionalt, samtidig som Husbanken selv peker på at de samarbeider mye med de *lokale* NAV-kontorene. Dette lokale samarbeidet mellom lokale NAV-kontor, kommunene og Husbanken regionalt gikk igjen i mange av intervjuene.

Husbanken samarbeider også mye med Kriminalomsorgsdirektoratet blant annet for å sikre en smidig overgang mellom soning og tilbakeføring til bolig i kommunen.

Fylkesmennene pekte i spørreundersøkelsen på at de har jevnlig kontakt med Husbanken i løpet av året.⁷ De svarer også at samarbeidet fungerer svært bra eller bra med Husbanken. Fylkesrådmennene svarte i hovedsak at de hadde jevnlig kontakt eller unntaksvis kontakt med Husbanken. Fylkesrådmennene svarer at samarbeidet i hovedsak er «bra». Husbankens informanter peker på at de samarbeider mye med Fylkeskommunene.

3.1.3 Hva hemmer og fremmer samhandling regionalt?

Lokalisering av regionkontorer

Noen av informantene hos Husbanken trekker frem at felles lokalisering av de regionale statsetatene letter muligheten for regional samhandling. Fysisk nærhet gjør ifølge informantene at det er lavere terskel for å møtes og diskutere faglige problemstillinger. Når det er stor avstand og store kostnader til reise blir terskelen for å treffes høyere. Det fører til at når de først møtes bør det være godt planlagt og handle om særlig viktige temaer. Enkelte peker imidlertid på at det er like viktig med smart lokalisering, som lik lokalisering. Med smart lokalisering mener informantene at de regionale statsetatene bør være plassert rundt knutepunkter i regionen som er lett å reise til og fra.

Å kjenne hverandre, felles kultur og prioritering av samordning

Husbankens informanter peker på at det som fremmer regional samhandling er å bygge relasjoner, skape en samarbeidskultur og prioritere regional samhandling. De vektlegger det regionale samarbeidet i sine vurderinger av prioriteringer, og de ønsker å bidra til at kommunen og brukerne møter en samordnet stat. Informantene viser videre til at prioritering av samhandling kan bli enklere ved at statsetatene får likelydende tekst i tildelingsbrevene/disponeringsskrivene og tydelige oppdrag om felles oppgaveløsning. Husbanken peker på at de ikke har samme samordningsmandat som for eksempel Fylkesmannen, og at de derfor er avhengig av forankring i tildelingsbrevene til de andre regionale statsetatene, for eksempel i arbeidet med «Bolig for velferd». En av informantene peker på at i fremtiden burde etatene måles på tverrsektorielle samfunns mål, og at det ikke er utenkelig at etatene i større grad samarbeider og løser oppgaver på vegne av hverandre, alt etter som hva som er hensiktsmessig for brukerne.

Digitalisering

Husbanken forsøker kontinuerlig å digitalisere sine tjenester. Etaten har gjennomført digitalisering av mange prosesser. Sammen med fem andre direktorater og i samarbeid med kommunene har Husbanken utviklet den digitale løsningen «Veiseren», som det viktigste tiltaket i strategien «Bolig for velferd». Husbankens informanter legger vekt på at digitaliseringen kan endre forholdet mellom Husbanken og brukeren, og mellom Husbanken og kommunen. Det vises til at i dag vil en som søker støtte fra Husbanken gjøre dette gjennom kommunen. Kommunen verifiserer søkerens utgifter til bolig, og videreformidler søknaden til Husbanken. Men det er Husbanken som eventuelt utbetaler pengene direkte til brukeren. Ved å digitalisere prosesser og systemer kan kommunens rolle endres, fra å være

⁷ Spørreundersøkelse til alle Fylkesmennene, gjennomført i januar 2018.

kontaktpunkt med brukeren til for eksempel bare å veilede i den digitale løsningen til Husbanken. Digitalisering av informasjon og tilgjengeliggjøring av data kan kanskje også gjøre at kommunens rolle endres. Informantene hadde ikke eksempler på hvordan dette påvirker samhandlingen i regional stat, men pekte på hvordan dette endret samhandlingen med Husbanken og brukerne og mellom kommunen og brukerne.

Tekstboks 2: Velferdspiloten i Østfold – et eksempel på regional samhandling

Fylkesmannen i Østfold sammen med IMDi Øst, Bufetat Øst, Østfold fylkeskommune, NAV Østfold, Husbanken Øst og Høgskolen i Østfold har inngått ett samarbeid om Velferd og utvikling i perioden 2017-2018. Avtalen har som mål at alle innbyggere får et helhetlig bolig- og tjenestetilbud i tråd med sine behov og at kommunene opplever at regionale myndigheter er samordnet i Østfold.

Arbeidsgruppen har invitert fem kommuner inn i samarbeidet.

Pilotens formål er å utvikle en metode for å løse komplekse velferdsutfordringer identifisert av kommunene. Et investeringsteam eller faggrupper tilnærmer seg kommunen samlet med sin kunnskap og virkemidler. Kommunens helhetlige utfordringer står i sentrum. For hver kommune etableres det et «investeringsteam» og teamet lager en plan sammen med kommunen med mål og tiltak for det langsiktige samarbeidet.

Det er særlig følgende statlige satsningene som inngår: Bolig for velferd, Opptappingsplanen på rusfeltet, Nasjonal strategi for barn som lever i fattigdom, 0-24 samarbeidet og strategien Redusert tilbakefall til ny kriminalitet. Dette er en forsterket innsats rundt de fire velferdspilarene bolig, arbeid, utdanning og helse.

Piloten er et eksempel på regional samhandling som ikke bare samordner enkelt etater, men som samordner større deler av det statlige virkemiddelapparatet. I piloten samordner de regionale statsetatene seg på tvers av handlingsplaner og strategier.

Mindre vektlegging av regional inndeling

I diskusjonen av hvilke faktorer som er viktige for Husbanken i samhandling i regional stat, trekker informantene ikke frem en harmonisert regional struktur som en særlig viktig faktor. Husbankens informanter vektlegger de øvrige faktorene i større grad.

3.1.4 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling

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)

Med mindre det skjer tilpasninger i den regionale strukturen til Husbanken, vil det 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. Region Sør består av Agder-fylkene, Telemark og Vestfold samt Buskerud som inngår i Viken. Resten av Viken inngår i region Øst, som også omfatter Innlandet.

Husbanken selv mener at de vil kunne løse samfunnsoppdraget sitt på en effektiv måte, også etter ny fylkesinndeling. I de to nordlige regionene er de vant til å håndtere delingen av et fylke, og vil fortsette den interne samordningen før de møter Fylkesmannen og fylkeskommunen. I Husbanken Øst er de allerede i dag i kontakt med de som bygger nye Viken hos Fylkesmannen og fylkeskommunene for å bygge et godt samarbeid for fremtiden.

Siden Husbankens primære kontakt er med kommunene, peker de selv på at regionreformen ikke vil bety en så stor endring for deres oppgaveløsning fordi Husbankens interne kontrollspenn av kommuner vil være den samme. De viser imidlertid til at det kan være positivt at de må forholde seg til færre fylkesmenn.

Blant fylkeskommunene peker seks respondenter i spørreundersøkelsen på at Husbanken bør endre sin struktur til full harmonisering med ny fylkesinndeling, én ønsker at Husbanken skal harmonisere så yttergrensene til regionene følger de nye fylkene, fire ønsker ingen endring og en mener at det ikke er relevant.⁸

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.⁹ Likevel peker fylkesmennene på at harmonisering av statlige etaters regionstruktur fremmer god samordning, og kommunene peker blant annet på at Husbankens regioner bør vurderes i lys av regionreformen.

Husbanken selv viser til at de fortsatt har behov for en «filialstruktur» som kan yte tjenester til lånetakerne og kommunene, og at de i den nylige interne omorganiseringen valgte å beholde den regionale inndelingen. Enkelte av informantene mener imidlertid at de kan vurdere den regionale inndelingen og behovet for justeringer, i lys av reformen, hvis samhandlingen viser seg å by på utfordringer framover.

3.2 NAV

3.2.1 NAVs roller og oppgaver overfor kommunene

Organisering

Kommunene er den viktigste samarbeidspartneren til NAVs fylkeskontor. NAV har to linjer mot kommunene. Den ene går gjennom partnerskapet med per i dag 422 kommuner, der

⁸ Spørreundersøkelse gjennomført i mai/juni 2018.

⁹ Spørreundersøkelse gjennomført i januar 2018.

staten og kommunene er likeverdige parter. NAV Fylke har ansvar for å styre den statlige delen av NAV-kontorene og inngå avtaler med kommunene i egen region.

Den andre linjen til kommunene går fra AV-direktoratet til Fylkesmannen. Direktoratet har blant annet ansvaret for rundskrivet til sosialtjenesteloven. Rundskrivet er normerende og retningsgivende for kommunene innenfor rammen av forsvarlige tjenester i sosialtjenesteloven. Fylkesmannen er tillagt ansvaret for klagesaksbehandling og å føre tilsyn med kommunenes etterlevelse av loven. Fylkesmannen har også et veiledningsansvar overfor kommunene.

NAV har mål om samhandling med kommunene og med øvrig regional stat

Samarbeid og koordinering på tvers av sektorgrenser med kommuner, utdannings- og helsesektoren og andre tjenesteytere skal bidra til et helhetlig og koordinert tilbud til brukere som har behov for flere tjenester samtidig. Etaten skal videreføre en god dialog med kommunene for å utvikle NAV-kontor med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til beste for brukerne.

I disponeringsskrivet til fylkeskontorene stiller AV-direktoratet krav om samarbeid med andre aktører. For 2018 stilles det konkrete krav til samarbeid med fylkesmannen, fylkeskommunen, helseforetakene og kriminalomsorgen. Det er imidlertid opp til det enkelte fylkeskontor å finne en egnet form på samhandlingen.

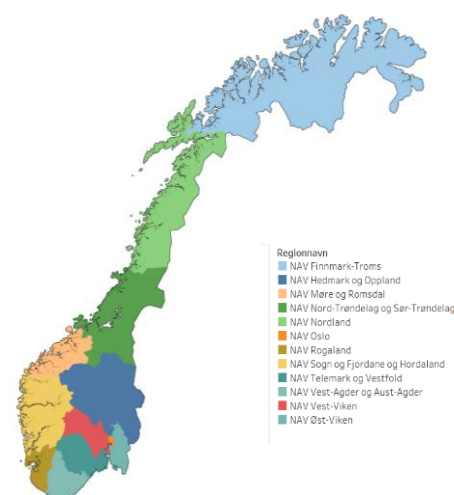
Regionkontorenes/fylkeskontorenes rolle

NAV har hatt fylkeskontor i alle landets fylker, men vil fra 1.1.2019 ha 12 regionkontorer. Regionkontorene vil, som dagens fylkeskontor, være bindeleddet mellom direktoratet og NAV-kontorene.

Det er lagt til grunn at de fremtidige regionkontorene skal ha følgende roller:

Styring og samhandling

NAV er en desentralisert etat og regionkontoret har en viktig rolle med å ivareta styring og resultatoppfølging av NAV-kontorene og spesialenhetene i egen region. NAVs organisering med felles NAV-kontor for kommune og stat skal videreføres og videreutvikles. Med sin deltakelse som avtalepart med alle kommuner, vil regionkontoret ha en viktig rolle i arbeidet med å ivareta samarbeidet med kommunene. Sammen med rådmannen må regionledelsen ivareta og videreutvikle partnerskapet, herunder samarbeidsavtalene som gir de formelle rammene for alle NAV kontor.



Figur 2: Kart over NAVs regionale inndeling

Tabell 2: NAVs regionale inndeling fra 1.1.2019 og dagens fylker.

Region	Lokalisering av regionkontor	Antall fylker	Kommunetall ¹⁰
Troms og Finnmark	Tromsø (og kontor i Vadsø)	2	43
Nordland	Bodø	1	44
Trøndelag	Steinkjer	1	47
Møre og Romsdal	Molde	1	36
Vestland	Bergen	2	59
Rogaland	Stavanger	1	26
Agder	Arendal	2	30
Vestfold og Telemark	Skien	2	27
Innlandet	Hamar	2	48
Oslo	Oslo	1	1
Vest-Viken (Buskerud, samt Asker og Bærum)	Drammen	1,5	23
Øst-Viken (Østfold, samt Follo og Romerike)	Moss	1,5	38

Utvikling, omstilling og støtte

Regionkontorets hovedfunksjon vil være å drive og støtte prosessene overfor de underliggende enhetene, slik at både lokal utvikling og lokalt eierskap sikres på en god måte. Regionkontoret vil ha hovedansvar for å sikre et løpende faglig utviklingsarbeid som ivaretar nasjonale beslutninger/føringer, regionale behov og lokale behov. Regionkontoret må støtte opp under fastsatte rammer og metoder, slik at den faglige kvaliteten stadig forbedres i Arbeids- og tjenestelinjen. Regionnivået vil ha en viktig innføringsrolle i de omstillingene som kommer som følge av politisk initierte endringer og økt digitalisering.

Samfunnsaktør

I den samlede regionale utviklingen vil NAV være en viktig aktør og spesielt være tilstede på arbeidslivets arenaer. Regionkontoret må ta en tydelig regional rolle som samfunnsaktør for at NAVs samfunnsmandat skal løses. Dette innebærer at regionkontoret skal ha en tydelig rolle i samarbeid med andre relevante aktører i samfunnet, som for eksempel arbeidslivets parter, KS og kommunene, Fylkesmannen, andre offentlige instanser, legeförening, spesialisthelsetjenesten, brukerorganisasjoner, universiteter og høyskoler.

¹⁰ Kommunetall per desember 2018, hentet fra Kartverket [https://www.kartverket.no/kunnskap/fakta-om-norge/fylker-og-kommuner/tabell/...](https://www.kartverket.no/kunnskap/fakta-om-norge/fylker-og-kommuner/tabell/)

3.2.2 Hvem samhandler NAV mest med på regionnivå?

Fylkesmannen, fylkeskommunen og IMDi viktigste samarbeidspartnere

Den viktigste samarbeidspartneren for NAV Fylke er kommunene. Gjennom partnerskapet har de et felles ansvar for drift og utvikling av de lokale NAV-kontorene.

NAVs fylkeskontor samhandler også tett med fylkesmannen, fylkeskommunen, IMDi og helseforetakene. Samtidig får vi gjennom intervjuene inntrykk av at det er noen forskjeller mht hvordan de ulike fylkeskontorene i NAV konkret samhandler med andre aktører regionalt.

Fylkesmannen er en svært viktig samarbeidspartner for NAVs fylkeskontor. Fylkesmannen og NAV har begge et felles oppdrag i å få de lokale NAV-kontorene til å fungere godt. Vi får inntrykk av at det er regelmessige møter både på ledernivå og på arbeidsgruppenivå mellom NAV og fylkesmannen.

Vi er kjent med at NAV fylke og fylkesmannen arrangerer felles møter med alle de lokale NAV-kontorene. Noen fylkeskontor har også gjerne med fylkesmannsembetet i partnerskapsmøtene med den enkelte kommune. Et annet fylkeskontor derimot har av prinsipielle grunner ikke fylkesmannen med på partnerskapsmøtene fordi det skal være et møte mellom to likeverdige parter.

Ettersom NAV og fylkesmannen begge har et oppfølgingsansvar overfor de lokale NAV-kontorene, samordner de seg og utarbeider felles kompetanseplan for lokalkontorene, i følge en av våre informanter.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at det er et godt forhold og tett dialog mellom NAV og fylkesmannen. Dette bekreftes også av fylkesmennene gjennom undersøkelsen vi gjennomførte i forbindelse med forprosjektet, der samarbeidet med NAV ble fremhevet som svært godt. Samtidig fremkommer det også at fylkesmannsembetene har noe ulik praksis mht. hvor tett de samarbeider med NAV fylke.

NAV har samarbeidsavtaler også med fylkeskommunene. Det gjelder primært videregående skole, men NAV er også involvert i fylkeskommunens arbeid med næringsutvikling. I Møre og Romsdal har de et for eksempel et formalisert samarbeid med fylkeskommunen, Innovasjon Norge, LO, NHO og andre aktører med møter 3-4 ganger i året.

Enkelte informanter gir uttrykk for at samarbeidet med fylkeskommunen kunne være enda tettere ettersom de har mye felles når det gjelder næringsliv, frafall fra videregående skole osv.

NAV Fylke har også et utstrakt samarbeid med IMDi, selv om vi får inntrykk av at omfanget av samarbeidet varierer noe. Samarbeidet med IMDi er knyttet til oppfølging av flyktninger og innvandrere.

Informantene i NAV gir uttrykk for at samarbeidet med IMDi fungerer bra, selv om IMDi har en annen regioninndeling enn NAV. Samtidig peker noen av informantene på at det er mer krevende å samarbeide med etater som ikke er lokalisert i samme by/området.

Helseforetakene er en viktig samarbeidspartner for NAVs fylkeskontor. De har egne samarbeidsavtaler. Ettersom helseforetakene ikke er omfattet av vår undersøkelse, har vi begrenset informasjon om samhandlingen. Fra NAVs side har vi imidlertid fått inntrykk av at samhandlingen vanskeligjøres noe av ulik tilknytningsform og styringspraksis.

Begrenset samarbeid med Husbanken og Bufetat

Hovedinntrykket fra intervjuene med representanter for NAV er at det er svært begrenset samarbeid med Husbanken på regionnivå. Samhandlingen foregår primært mellom Husbanken og kommunen, men noen kommuner har valgt å legge Husbankens «tjenester» i NAV-kontoret.

Fra enkelte informanter i Husbanken vises det til at de oppleves som noe vanskelig å finne én dør inn til NAV. Det er NAV kommune som «eier» de fleste oppgavene som berører Husbanken og det har derfor vært vanskeligere å finne en samarbeidsform med NAV Fylke.

NAV har likeledes begrenset samarbeid med Bufetat. Blant de fylkeskontorene vi har snakket med var det ingen som hadde et formelt samarbeid med Bufetat. Samarbeidet foregår eventuelt på lokalt nivå.

Formelt samarbeid med Kriminalomsorgen og Arbeidstilsynet

NAV har formalisert samarbeid med kriminalomsorgen. I NAV Troms har de en egen stilling som jobber opp mot kriminalomsorgen i forbindelse med løslatelse og frigang. Samarbeidet fungerer godt, selv om kriminalomsorgen har regionkontor i Trondheim.

Flere av informantene fra NAV peker på at de har formaliserte samarbeid med Arbeidstilsynet, men at det er variert hvor tett samarbeidet er.

3.2.3 Hva hemmer og fremmer samhandling regionalt?

Relasjoner og møteplasser fremmer samarbeid

Det er ulike synspunkter blant informantene i NAV mht. hvilke faktorer som er viktigst for å fremme samordning. Alle er imidlertid opptatt av at det er en fordel å kunne møtes formelt og uformelt uten altfor lang reisetid. Det er lettere å pleie en relasjon med noen som er lokalisert i nærheten.

Flere fremhever fordelene av å være lokalisert i samme by. Det gjør det enklere å ta kontakt og de møtes ofte i ulike sammenhenger. Samtidig peker flere på at det også dreier seg om personlige egenskaper. Det vises i den forbindelse til en av regiondirektørene i IMDi som har godt samarbeid med flere NAV-fylkeskontor til tross for store avstander.

Det vises også til at det er viktig med konkret samarbeid og ikke bare løse samhandlingsfora. Det handler om å finne gode felles prosjekter og samarbeid der de ulike aktørene har nytte av det.

Sammenfallende struktur med fylkesmannen og fylkeskommunen er ønskelig

Hovedinntrykket fra intervjuene er at for NAV er sammenfallende inndeling som fylkesmannen og fylkeskommunen viktigst. Dette ligger også til grunn for den nye

regioninndelingen som NAV har valgt. Samtidig er bo- og arbeidsmarkedsregioner viktig for NAV, og de kan også krysse både kommune- og fylkesgrenser.

Som tidligere nevnt gir informantene fra NAV uttrykk for at samarbeidet med IMDi fungerer godt selv om de har ulike geografisk inndeling.

Ulike styringssignaler og tilknytningsform gjør samarbeid mer krevende

Et moment som nevnes av informantene i NAV er betydningen av likeartede styringssignaler om samarbeid regionalt. For NAV er helseforetakene en viktig samarbeidspartner og opplever at ulik tilknytningsform gjør samarbeidet mer krevende. Helsedirektoratet kan ikke styre helseforetakene på samme måte som AV-direktoratet kan styre NAV Fylke, og det fører enkelte ganger til utfordringer med samarbeidet regionalt.

Digitalisering kan endre organisering

Kommunereformen påvirker NAV betydelig der det er snakk om kommunesammenslåing. Ulike kommunestørrelser vil fortsatt være utfordrende og NAV ønsker derfor å få til flere interkommunale løsninger for de lokale NAV-kontorene. Digitaliseringen muliggjør også mer «bevegelige» NAV-kontor.

3.2.4 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling

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 i antall innbyggere. Fylkesmannen i Viken vil dermed måtte forholde seg til tre regionale NAV-kontor, de to Viken-kontorene og Oslo. For NAV blir det viktig at de tre regionkontorene klarer å samordne seg på en slik måte at fylkesmannen møter ett NAV.

I Troms og Finnmark vil både NAV og fylkesmannen få to lokasjoner etter sammenslåingen. Dette kan bli mer krevende. For NAVs del legges det opp til en spesialisering mellom de to tjenestestedene Tromsø og Vadsø.

Målsetningen er at det skal overføres ressurser fra regionene til NAV-kontorene lokalt i forbindelse med etableringen av de nye regionkontorene. Målet er å styrke de lokale kontorene, også gjennom ytterligere sammenslåing av kommunale kontor.

NAV tilpasser sin regionstruktur til de nye fylkene, men samtidig vil enkelte lokale NAV-kontor krysse de nye fylkesgrensene. Dette gjelder for eksempel kommunene Gran og Lunner som sammen danner NAV Hadeland. Gran tilhører Innlandet, mens Lunner skal til Viken. NAV har besluttet at NAV Hadeland skal følges opp av NAV Innlandet.

3.3 IMDi

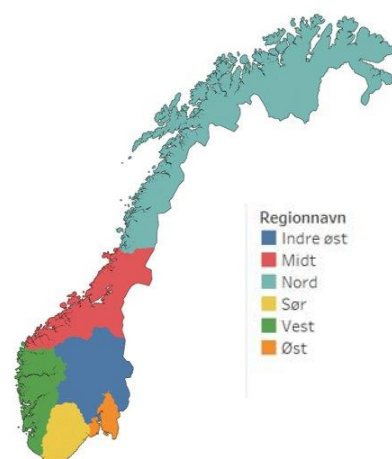
3.3.1 IMDis rolle og oppgaver overfor kommunene

I IMDi sin strategi fremhever de at kommunen er direktoratets viktigste samarbeidspartner. IMDi bistår kommunene med bosetting av flyktninger, forvaltning av introduksjonsloven, og bidrar til at flyktninger kommer raskt i arbeid eller utdanning.

IMDi yter betydelige økonomiske tilskudd til kommunene, og gir råd og veiledning om hvordan tilskuddene kan få størst mulig effekt. IMDi forvalter informasjons- og

forvaltningssystemer som ivaretar kommunenes behov for nødvendig informasjon om bosettingsprosessen. IMDi skal ha systematisk og tett faglig oppfølging av kommuner som mottar særlig mange flyktninger. Oppfølgingen skal være forankret i kommunens toppledelse, i den kommunale organisasjonen og regulert av samarbeidsavtaler. IMDi skal bistå kommunene i samfunnsplanlegging og utvikling av tjenester og forvaltning for en mangfoldig befolkning. IMDi skal ta i bruk og om nødvendig utvikle: møteplasser og læringsarenaer for kunnskapsdeling og kvalitetsutvikling, med høy kvalitet og relevans. Lett tilgjengelig informasjon, samt relevant forsknings- og praksisbasert kunnskap.

IMDi er delt i seks regioner, som inngår i Regionavdelingen i direktoratet. IMDi har ikke to forvaltningsnivåer innad i etaten. De ansatte ved IMDis regionkontor har både nasjonale og regionale arbeidsoppgaver, og IMDi har ikke i dag et tydelig skille mellom hva som er regionale eller nasjonale oppgaver.



Figur 3: Kart over IMDis regionale inndeling.

Tabell 3: IMDis inndeling av regionkontor (regionavdelinger) i dag og dagens fylker.

Region	Lokalisering av regionkontor	Geografisk dekningsområde	Antall fylker	Kommune-tall ¹¹
Indre Øst	Gjøvik	Hedmark, Oppland og Buskerud	3	69
Øst	Oslo	Oslo, Akershus, Vestfold og Østfold	4	50
Sør	Kristiansand	Aust-Agder, Vest-Agder og Telemark	3	48
Vest	Bergen	Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane	3	85
Midt-Norge	Trondheim	Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag	3	83
Nord	Narvik	Nordland, Troms og Finnmark	3	87

¹¹ Hentet fra Kartverket 30.11.2018 <https://www.kartverket.no/kunnskap/fakta-om-norge/fylker-og-kommuner/tabell/>

Regionkontorene følger opp kommunene innenfor sin region, særlig når det gjelder anmodningsvedtak om bosetting (basert på Nasjonalt utvalg for bosetting), bidrar til at kommunale tjenester overfor brukerne blir best mulig som støtte i bosetting, norskopplæring og grunnleggende kvalifisering av flyktninger. Regionkontorene har altså oppgaver innenfor kapasitetsstyring av flyktninger, veiledning og informasjonssarbeid overfor kommuner, innenfor et avgrenset regionalt område. Regionkontorene deltar også i regionale statsninger, regional samhandling med andre statsetater og har regional oppfølging/implimentering av nasjonale strategier. I tillegg deltar mange av de ansatte i nasjonale oppgaver, som digitaliseringsprosjekter og analysevirksomhet.

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunenes etterlevelse av introduksjonsloven.

3.3.2 IMDi, Hagen-utvalget og Meld. St. 6 Oppgaver til nye regioner

I Hagen-utvalgets rapport foreslås det å overføre deler av IMDi sine oppgaver til fylkeskommunene og at resterende oppgaver kan legges til ansvarlig departement. Dermed foreslår Hagen-utvalget at IMDi som direktorat kan legges ned. I Meld. St. 6 foreslår regjeringen imidlertid at IMDi som direktorat skal bestå, men at enkelte oppgaver kan overføres til fylkeskommunen og at noen må utredes nærmere. Oppgaver/roller som foreslås overført i Meld. St. 6 er:

- Flere ulike tilskuddsordninger
- Jobbsjansen, del B
- Kompetansepolitikken
 - o Ansvar for å tilrettelegge tilbud om fag- og yrkesopplæring
 - o Regionale strategiske kompetanseplaner

Disse oppgavene skal utredes nærmere:

- Minoritetsrådgivere
- Et utvidet og mer helhetlig ansvar for å tilrettelegge og forsterke opplæringen for alle unge i alderen 16-24 år.
- Hvordan fylkene kan få ansvaret for bosetting internt i regionene og annen regionale samordning i integreringspolitikken, innenfor rammen av nasjonal politikk.

Videre står det at «[d]e nasjonale oppgavene som er lagt til IMDis regionkontorer, som for eksempel uttak av overføringsflyktninger i samarbeid med UDI, skal bli værende i IMDi. Den nasjonale forankringen av bosettingspolitikken er helt avgjørende i et beredskapsperspektiv. IMDi må derfor beholde et nasjonalt ansvar for bosetting, og ordningen med et bosettingsutvalg med representanter for kommune og stat beholdes.»¹²

Det kan synes som at alle de regionale oppgavene i IMDi overføres, men at de nasjonale skal bestå. Hva dette betyr for regionavdelingene er noe uklart. I storingsmeldingen er det ingen kommentarer knyttet til dette. Det kan derfor tenkes flere ulike modeller for organiseringen av IMDi etter reformen. For eksempel kan man tenke seg:

- at IMDi blir et direktoratet med flere lokasjoner, uten geografisk nedslagsfelt

¹² Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner*

- at regionkontorene (Regionavdelingen i IMDi) i sin helhet blir overført til fylkeskommunen
- at de restende oppgavene i regionkontorene (Regionavdelingen i IMDi) blir delt mellom fylkesmannen og IMDi
- at regionkontorene (Regionavdelingen i IMDi) beholder noen av oppgavene som skal utrednes nærmere og at regionkontorene dermed består.

Det er ikke på nåværende tidspunkt avklart hva som skjer med regionkontorene.

3.3.3 Hvem samhandler IMDi med på regionnivå?

IMDi samarbeider mye med andre regionale statsetater og særlig de andre etatene som er med i denne delstudien. Kommunene blir trukket frem som den viktigste samarbeidspartneren, både av infromatene og i IMDi sin strategi. IMDi samarbeider også mye med fylkeskommunen om blant annet videregående opplæring.

IMDi regionavdelinger har et samarbeid med både med NAV-fylke og med de lokale NAV-kontorene. De har samarbeidsavtaler og samhandler strategisk og om konkrete tiltaksplaner.

Husbanken er også en viktig partner for IMDi, og de har gjensidige samarbeidsavtaler med regionene til Husbanken. Bufetat blir også trukket frem som en viktig aktør, særlig knyttet til bosetting av enslige mindreårige asylsøkere.

I tillegg blir samarbeid i regi av og sammen med fylkesmannen trukket frem som en av de viktigste regionale partnerne.

3.3.4 Hva hemmer og fremmer samhandling regionalt?

Ulik samarbeidspraksis og kultur

Informantene fra IMDi trekker frem at ulik praksis i hvordan det sambeides, ambisjonene for samhandlingen og hvilken ledelsesforankring som ligger bak regionalt samhandling virker hemmende eller fremmende. Det blir trukket frem at ledere som tar ansvar og prioriterer regional samhandling kan oppnå mye mer, enn når samhandlingen ikke har en sterk ledelsesforankring. I tillegg trekkes det frem at hensiktsmessige arenaer og møteplasser er svært viktige for å få til et godt regionalt samarbeid.

Felles styringssignaler er en styrke

Informantene trekker frem at felles styringssignaler forplikter aktørene til samhandlingen, og at det er et godt virkemiddel for å oppnå hensiktsmessig samhandling. Stateetatene har begrensede ressurser, og for at regionalt samarbeid skal prioriteres må det settes av ressurser og administrativ forankring er derfor viktig.

Betydningen av geografisk inndeling

IMDi har delt landet i seks regioner, og har derfor ofte lang reisevei og store avstander mellom både kommunene de følger opp og andre regionale statsetater. Informantene trekker ikke frem at geografisk inndeling er noe hinder for god samhandling. De trekker i noen grad frem lokalisering av statetater som noe man må være bevisst. Det vil si at det oppleves enklere å ha en tett relasjon med de som er nærmere fysisk, men at man kan kompensere for det ved å være seg avstanden bevisst.

3.3.5 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling

Etter 2020 vil IMDis 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)

IMDis regioner vil i 2020 dele Viken mellom to regioner og dele Vestfold og Telemark mellom to regioner.

Det er imidlertid svært vanskelig, gitt usikkerheten om hvilke oppgaver som skal overføres til fylkeskommunen, å vurdere hvordan dette vil legge rammer for samhandling mellom fylkene, fylkesmannen og de andre regionale statsetatene i 2020.

3.4 Bufetat

3.4.1 Bufetats roller og oppgaver overfor kommunene

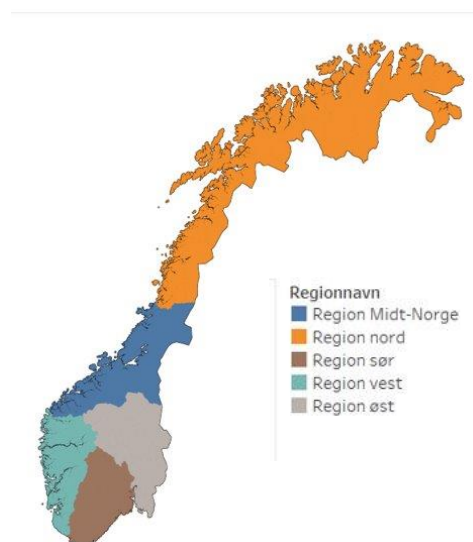
Kommunal førstelinje og statlig andrelinje

I januar 2004 overtok staten ansvaret fylkeskommunene hadde på barnevernområdet. Bakgrunnen var et ønske om bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet og et likeverdig tilbud med god kvalitet over hele landet. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), inkl. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) ble etablert.

Bufetats fem regioner overtok ansvaret for å tilby plass i institusjon eller fosterhjem, basert på anmodning fra kommunene. Bufetat har ansvaret for etablering og drift av institusjoner, godkjenning av private og kommunale institusjoner og ansvar for at forsterhjemmene får opplæring og veiledning.

Kommunene beholdt det overordnet ansvaret for alle oppgaver som ikke uttrykkelig gjennom lov eller forskrift er lagt til det statlige barnevernet.

Barnevernet er altså organisert i to forvaltningsnivåer etter en modell som likner helsevesenet. Kommunen representerer førstelinjetjenesten som forvalter lettere tiltak og som har vurderings- og beslutningsmyndighet når det gjelder å ta i bruk mer spesialiserte barnevernstiltak. Det statlige barnevernet representerer andrelinjetjenesten som forvalter de mer spesialiserte tiltakene og som har



Figur 4: Kart over Bufetats regionale inndeling.

beslutningsmyndighet når det gjelder å finne egnet plass til brukeren innenfor den tiltakstypen som kommunen har besluttet å bruke i den enkelte sak.

Stat og kommune har altså i fellesskap ansvaret for å forvalte barnevernloven. Samarbeidet mellom kommunalt og statlig barnevern tar utgangspunkt i målsettinger, faglige føringer, oppgave- og rollefordeling som fremkommer av barnevernloven og de til enhver tid gjeldende forskrifter fra BLD. KS, Bufdir og BLD har utarbeidet maler for samarbeidsavtaler mellom kommunalt og statlig barnevern. De ønsker at kommunale barneverntjenester og Bufetats statlige fagteam inngår målrettede samarbeidsavtaler som regulerer hva de skal samarbeide om og hvordan.

Fylkesmannen fører tilsyn

Fylkesmannen fører tilsyn med barnevernvirksomheten i kommunen. Dette innebærer blant annet at Fylkesmannen behandler klager på barneverntjenestens saksbehandling og tar stilling til om barneverntjenesten har utført sitt arbeid etter barnevernloven og forvaltningsloven. Fylkesmannen er også klageinstans for enkeltvedtak som barneverntjenesten fatter etter barnevernloven. Fylkesmannen fører også tilsyn med at barn på barneverninstitusjoner får forsvarlig omsorg og god behandling.

Fylkesmannen gir også råd og veiledning, samt avholder kurs, konferanser og annet opplæringstilbud til både barneverntjenestene og institusjonene som et ledd i å ha en pådriverrolle for kvalitetsutvikling i kommunene.

Organisering av Bufetat

Bufetat er organisert i fem regioner. For Bufetat har det vært viktig at regionene samsvarer med helseregionene. Bufetat har to regioner som tilsvarer Helse Sør Øst, men ingen av Bufetats regioner deler helseregionene.

Tabell 4: Bufetats regionale inndeling og dagens fylker.

Region	Lokalisering av regionkontor	Geografisk dekningsområde	Antall fylker	Kommunetall ¹³
Region Øst	Oslo	Østfold, Oslo, Akershus, Hedmark, Oppland	5	89
Region Sør	Tønsberg	Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder	5	78
Region Vest	Bergen	Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane	3	85
Region Midt-Norge	Trondheim	Møre og Romsdal, Trøndelag	2	83
Region Nord	Alta	Nordland, Troms, Finnmark	3	87

¹³ Hentet fra Kartverket 30.11.2018 <https://www.kartverket.no/kunnskap/fakta-om-norge/fylker-og-kommuner/tabell/>

3.4.2 Endringer på barnevernsområdet

Krevende ansvarsdeling mellom stat og kommune

Arbeidsdelingen kan ses som en forening av hensynet til nærhet til brukerne og behovet for et spesialisert tilbud basert på høy kompetanse og god kapasitet. Noen av utfordringene ved dette ble blant annet belyst gjennom evalueringen av barnevernreformen i 2012.¹⁴ Blant annet ble det trukket frem at barnevernet ikke følger det finansielle ansvarsprinsippet og at den faglige og økonomiske ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt nivå gir samhandlingsutfordringer. Samtidig viste evalueringen at kvaliteten på det spesialiserte tilbudet i barnevernet har blitt bedre og mer likeverdig etter at Bufetat ble etablert.

På bakgrunn av evalueringen ble det fra 2014 iverksatt flere tiltak for å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom kommunene og staten på barnevernsområdet. Endringene i barnevernsloven skulle blant annet gi mer forutsigbarhet, samt bedre samhandling og kvalitet. Bufdir ble også et fagorgan for hele barnevernet - både det kommunale og statlige.

Ny barnevernsreform 2020

I 2017 ble det vedtatt en ny barnevernsreform med virkning fra 2020. Barnevernsreformen er ment å styrke kommunenes ansvar for barnevernet, samtidig som oppgavene til det statlige barnevernet skal tydeliggjøres. Reformen er bygget rundt fire hovedtema: tidlig innsats, familiestøtte og hjelp der barnet bor, kompetanse og ledelse.

Barnevernsreformen innebærer økt vekt på forebygging, styrking av kompetansen i barnevernet, økt samarbeid mellom tjenestene i kommunene og at kommunene skal få mer ansvar og større valgfrihet. Bufetat skal fortsatt ha ansvaret for å tilby fosterhjem og institusjonsplasser etter anmodning fra kommunene, men kommunene overtar ansvaret for finansiering av ordinære fosterhjem. Bufetats medfinansieringsansvar for opphold i institusjoner blir videreført, men de kommunale egenandelene skal økes.¹⁵

For at kommunene skal kunne overta et større ansvar for barnevernet er det behov for økt kompetanse. Regjeringen har derfor lagt frem en kompetansestrategi for perioden 2018-2024 for det kommunale barnevernet.

Forsøk med endret ansvarsdeling mellom stat og kommune

Det er også igangsatt et forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernsområdet. Forsøket startet 1. april 2016 og skal vare i fire år. Forsøket i de tre kommunene er mer vidtrekkende enn barnevernsreformen som ble vedtatt i 2017. Gjennom forsøket har de tre utvalgte kommunene Alta, Færder og Røyken fått et helhetlig ansvar for barnevernet, herunder de fleste av oppgavene som i dag er lagt til det statlige barnevernet. Disse kommunene overtar det fulle finansieringsansvaret for barnevernet, samtidig som de kompenseres gjennom en økning i rammetilskuddet.

¹⁴ Rambøll Management Consultants 2012: «Forvaltningsreformen. Delopdrag E». En sammenstilling av fire delrapporter og helhetlig analyse.

¹⁵ Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner

En følgeevaluering av forsøket viser blant annet at samhandlingen mellom forvaltningsnivåene i barnevernet har vist vesentlig bedring. Det vises spesielt til tydeligere avklaringer på fosterhjemsområdet. I tillegg til godt samarbeid med direktorat, Bufetat og fylkesmenn, fremheves god kommunikasjon innad i tjenesten og mellom tjenester i kommunen som suksesskriterier.¹⁶

Offentlig utvalg gjennomgår familieverntjenesten

Et av målene ved statliggjøring av familievernet var å planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten på en faglig god måte til det beste for brukerne. På samme måte som for barnevernet var det viktig å få en enhetlig og god forvaltning av hele tjenesten, både de offentlige og kirkelig eide familievernkontorene. Regjeringen nedsatte i 2018 et offentlig utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av familieverntjenesten, der blant annet organisering, finansiering, oppgaveløsning og lovmessige rammeverk for familieverntjenesten skal drøftes.

Overføring av oppgaver til fylkeskommunen?

Hagen-utvalget foreslo å overføre Bufetats ansvar for det spesialiserte barnevernet fra staten til fylkeskommunene. Utvalget foreslo videre at det bør utredes om også de kommunale barnevernsoppgavene kan overføres til fylkeskommunene, ettersom mange kommuner i dag er for små til å ivareta oppgavene på en god nok måte.¹⁷

Høringsrunden viste at det er liten oppslutning blant høringsinstansene om å utrede hvorvidt de kommunale barnevernsoppgavene bør overføres til fylkeskommunene.

Høringsinstansene er derimot delt i synet på om Bufetats oppgaver bør overføres til fylkeskommunene.¹⁸

Barne- og likestillingsdepartementet foreslår derfor at Hagen-utvalgets forslag om å overføre Bufetats ansvar på barnevernsområdet til fylkeskommunene bør utredes nærmere.

Utredningen skal belyse hvorvidt en ansvarsendring vil gi et styrket tilbud til utsatte barn og familier. De økonomiske og administrative konsekvensene skal også utredes nærmere.

Departementets vurdering er også at man ikke går videre med forslaget fra utvalget om å overføreansvaret for familieverntjenesten til fylkeskommunene ettersom ansvarsdelingen i barnevernet skal utredes nærmere og det er nedsatt et offentlig utvalg som gjennomgår familieverntjenesten.

3.4.3 Hvem samhandler Bufetat mest med på regionnivå?

Kommunene er den viktigste samarbeidspartneren for Bufetat. For øvrig fremhever informantene i Bufetat at samhandlingen med helseforetakene, fylkesmannen og fylkeskommunen er viktig. Samhandlingen er i stor grad knyttet til helse og skole.

¹⁶ https://www.bufdir.no/Barnevern/Aktuelt/Bedre_samhandling_i_barnevernet_i_forsokskommuner/

¹⁷ Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. Rapport fra ekspertutvalg februar 2018.

¹⁸ Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner

Fylkesmannen har en sentral rolle både i føre tilsyn og i drive kvalitetsutvikling på barnevernområdet i kommunene.

Bufetats regionkontor har et operativt samarbeid med kommunene om tjenesten. Samarbeidet med de regionale statsetatene er derimot av mer strategisk karakter. I tillegg til fylkesmannen og helseforetakene har Bufetat kontakt med NAV, Husbanken, IMDi, Kriminalomsorgen og politiet. Inntrykket fra intervjuene er imidlertid at samhandlingen ikke alltid er systematisk og at det er forskjeller mellom regionene. Også på dette området får vi inntrykk av at fylkesmennene legger til rette for samhandling regionalt på ulik måte.

3.4.4 Hva fremmer og hemmer samhandling regionalt?

Viktigst med samme inndeling som helseforetakene

Bufetat samhandler tett med helseforetakene og informantene er derfor opptatt av at etatens inndeling følger inndelingen til de regionale helseforetakene. Dette er tilfellet i dag, med den forskjellen at Bufetat har to regionkontor som dekker Helse Sør-Øst.

For Bufetat er lokal tilstedeværelse viktig, i den forstand at tiltakene må være i nærheten av der brukerne bor. Det gjelder familievernkontor og barnevernsinstitusjoner. Avdelinger for inntak bør også være i nær kommunene.

Informantene er mer opptatt av å få større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse på barnevern enn av sammenfallende grenser med andre statsetater og fylkeskommunene regionalt.

Ulike styringssignaler er en utfordring

Hovedinntrykket fra intervjuene er at samhandlingen med de øvrige regionale etatene stort sett fungerer bra. Det pekes likevel på at det i enkelte sammenhenger har vært utfordrende med samarbeidet på helseområdet. Det skyldes dels ulik tilknytningsform og at Helsedirektoratet ikke har samme mulighet til å styre de regionale helseforetakene som Bufdir har til å styre Bufetat. Informantene viser til at det er viktig at styringssignalene som gis er likeartet og like tydelige for både Bufetat og helseforetakene. Like formuleringer i disponeringsskriv mm. gjør samarbeidet enklere å få til. Det gis også uttrykk for at størrelsesforskjellen mellom Bufetat og helseforetakene er en årsak til at samarbeidet kan være utfordrende. Bufetat er en liten aktør sammenlignet med helse.

Relasjoner og møteplasser fremmer samarbeid

Informantene er opptatt av at det er viktig å ha gode relasjoner til de man skal samhandle med, og at det legges til rette for møteplasser der man kan utveksle informasjon og diskutere forståelsen av felles oppdrag og konkrete oppgaver.

Felles lokalisering gjør det enklere å møtes. Det er vanskelig å prioritere å delta på et to timers møte om det betyr en hel dag på reise. Samtidig peker regionlederne på at mye samhandling skjer på video. Én fremhever at det er viktigere at ledelsen i de øvrige regionale statsetatene er interessert i samarbeid, enn at de er lokalisert samme sted.

3.4.5 Vurdering av regionstruktur i lys av ny fylkesinndeling

Etter 2020 vil Bufetats inndeling omfatte følgende nye fylker:

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

Som vi ser vil Bufetats regioner ikke krysse de nye fylkesgrensene, med unntak av Viken. Viken blir delt mellom Region Øst og Region Sør.

Regionlederne ser ingen spesielle utfordringer for etaten som følge av regionreformen og endringer i organiseringen av fylkesmannsembetene. De ser positivt på en reduksjon av antall fylkeskommuner og embeter som dem enkelte region må forholde seg til.

Bufetat ser selv behov for ytterligere grad av spesialisering mellom egne regionkontor, slik at enkelte kontorer for landsdekkende funksjoner. Etaten ser behov for spisskompetanse på enkelte fagområder og ser også at samling av fagmiljøer kan være kostnadseffektivt. Bufdir er også opptatt av å redusere uønsket ulikhet mellom regionene mht. praksis og ønsker større grad av standardisering.

4 Kommunesektorens syn på organiseringen av regional stat

Representanter for kommunesektoren har i ulike sammenhenger pekt på at staten er mangslungen og ikke enhetlig organisert. I forbindelse med dette prosjektet har vi ikke gjennomført en bred kartlegging av kommunenes synspunkter på regional stats organisering, men benytter data fra tidligere rapporter og utredninger samt innhentet synspunkter gjennom et møte med KS sitt sentrale rådmannsutvalg.

Representantene i rådmannsutvalget hadde litt ulike synspunkter på inndelingen av regional stat, men et hovedinntrykk var at de opplevde det som enklest å ha kontakt med fylkesmannen og NAV ettersom de har en fylkesvis organisering. Flere tok til orde for en mer likeartet organisering av regional stat og mente at man burde se på organiseringen av IMDi, Husbanken og Bufetat.

Kommunerepresentantene er opptatt av at det er behov for jevnlig kontakt med de regionale statsetatene og at det er enklere når avstandene ikke er for store. Samtidig ble det også vist til at det er viktigere med tydelige styringssignaler og god oppgavefordeling enn lik geografisk inndeling av de statlige etatene.

Rådmannsutvalget var også opptatt av at staten ikke er godt nok samordnet. Slik de opplever det er det ofte slik at kommunene samordner staten. I den sammenheng ble det vist til at kommunene er nær befolkningen og er operative, tilpasningsdyktige og løsningsorienterte. Den regionale staten derimot opplever de som mer regelstyrt og med mindre rom for å finne løsninger på tvers av etatsgrenser. Rådmennene opplevde at det er to ulike kulturer som møtes mellom stat og kommune.

Synspunktene fra rådmannsutvalget er i tråd med funn fra flere undersøkelser. I en rapport utarbeidet av NIVI analyse på oppdrag for KS i 2015 står det følgende:

«Kommunene gir uttrykk for at de på ulike måter opplever at staten fremstår som mangslungen og ikke alltid like enhetlig overfor kommunene. De regionale statsetatenes inndeling er en del av dette bildet, men kanskje vel så utfordrende for samhandlingen med staten er følgende to forhold:

- Statlig aktørmangfold og kompleksitet. Det store antallet statlige aktører og de mange interesser, forventninger og rapporteringskrav de representerer, synes å fremstå som den største utfordringen sett fra kommunenes synsvinkel. Selv om det skjer mye samordning på statlig side gjennom fylkesmannen blant annet for tilsyn og innsigelser, opplever kommunene en stadig økende kompleksitet i relasjonene til staten. For kommunene som er vant til å arbeide og planlegge helhetlig kan det by på utfordringer å forholde seg til en sektorisert stat der ulike statsetater er preget av sektorspesifikke styringsprinsipper og holdninger.
- Variasjoner i samhandlingskultur og praksis. Kommunene opplever store variasjoner fra etat til etat for hvordan dialogen og samhandlingen med kommunene gjennomføres. Noen regionale statsetater oppleves å ha etablert gode rutiner for kontakt og samhandling med kommunene og er generelt preget av en åpen og smidig samarbeidskultur. Andre etater derimot opptrer mer byråkratisk og oppleves som mindre tilgjengelig for kommunene.¹⁹»

I den samme rapporten peker NIVI på at utfordringene kommunene opplever som følge av statlig inndeling er knyttet til grenseutfordringer og avstandsutfordringer.

Grenseutfordringene gjelder for kommuner som ligger i ytterkanten av et fylke og som kan ha utstrakt samarbeid med kommuner og statlige virksomheter over grensene mot et annet fylke eller region. En del kommuner opplever også utfordringer der statens regiongrenser går på tvers av et fylke. Avstandsutfordringen er knyttet til at mange statlige etater har regionkontor med stort geografisk nedslagsfelt og at avstanden til regionkontoret dermed blir stor. Også i NIVIs studie pekes det på at store avstander mellom den enkelte kommune og regionkontoret reduserer muligheten for å oppnå og vedlikeholde en tett dialog.

På oppdrag fra Difi gjennomførte NIVI i 2017 en undersøkelse blant kommunene i Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane. Undersøkelsen viser at 20 prosent av kommunene opplever ulemper som følge av u hensiktsmessige regiongrenser. Dette gjelder først og fremst kommuner i Hordaland og Rogaland og svakhetene er knyttet til nødetatene og andre beredskapssetater. Undersøkelsen viser også at fylkesmannen og Statens vegvesen er de viktigste regionale statsetatene for kommunene, fulgt av helseforetakene, Husbanken og politiet.

¹⁹ NIVI-rapport 2015:3 Statens regionale inndeling og kommunesektoren - konsekvenser for samhandling

En studie gjennomført av NIBR i 2006 bekrefter inntrykket av at kommunene ikke opplever at manglende statlig samordning først og fremst skyldes ulik inndeling²⁰. Derimot trekkes ulik etatskultur og ulik departementstilknytning (varierende tilknytningsform) frem som en viktigere årsaksforklaring. Studien viser videre at lokaliseringen av regionkontorene har betydning for hvordan respondentene vurderer regionale statsetaters tilgjengelighet og samordning overfor brukerne.

5 Hovedinntrykk og vurderinger

5.1 Hovedfunn

Fylkesmannen fremstår som den klart viktigste statlige samarbeidspartneren for de øvrige velferdsetatenes regionale ledd. Alle de fire etatene samhandler med fylkesmannen. De samhandler også med hverandre, men i ulik grad. Vårt inntrykk er at den ulikheten i samhandling dels skyldes ulikt behov mellom fagområdene og dels skyldes ulike prioriteringer i den enkelte region, manglende kjennskap til hverandre eller ulike tradisjoner for samarbeid.

Kommunen er en viktig samarbeidspartner og målgruppe for alle etatene i vårt utvalg. Samarbeidet med kommunene blir trukket frem som den viktigste samhandlingsrelasjonen for etatene. Et hensiktsmessig kontrollspenn, god relasjoner og avtaler basert på likeverd blir trukket frem som viktige faktorer i samhandlingen mellom etatene og kommunene. NAV skiller seg imidlertid fra de andre ved at etaten har egne lokalkontor som drives i partnerskap med kommunene. NAV Fylke har derfor en mindre operativ rolle overfor kommunene enn de andre regionale statsetatene i utvalget. NAV Fylke har en styrende og koordinerende rolle overfor den statlige delen av lokalkontorene og har samtidig et ansvar for å inngå partnerskapsavtaler med alle kommunene i egen region.

Et hovedinntrykk er 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.

I våre intervjuer er det ingen som er tydelige om behovet for endring i geografisk inndeling. Samtidig er det mange som peker på at likeartet geografisk nedslagsfelt er en fordel og gjør samhandlingen enklere. Det vises også til at det er utfordringer der regioner deler fylker, som for eksempel Husbanken, fra kommunene og enkelte fylkesmenn. Samtidig viser de samme informantene til at den konkrete samhandlingen stort sett fungerer greit.

Et gjennomgående funn er at det viktigste er å kjenne hverandre for å kunne samhandle godt. Da trekkes det frem at lokalisering på samme sted, i nærhet av hverandre eller i tilknytning til regionale knutepunkt er en stor fordel. Dialog via skype eller per e-post fungerer bra, men erfaringene viser også at det fungerer best om man først har blitt kjent ansikt til ansikt. Flere av våre informanter viser til at samarbeidet fungerer best der ledelsen av

²⁰ Den regionale stat – enhet og mangfold (NIBR 2006:9)

regionkontorene/fylkesmannen er lokalisert i samme by. Det gjør det enklere med avklaring av mindre spørsmål og gjør at informantene opplever dialogen som tettere. Informantene peker på at det er lavere terskel for å ta kontakt med etater som en lokalisert nært.

En annen tendens i vårt materiale er at informantene er mer opptatt av samarbeid om konkrete prosjekter eller satsinger (som for eksempel 0-24 samarbeidet og bolig for velferd) enn av å delta på generelle samordningsarenaer. Flere peker på at de ønsker å redusere antallet generelle samarbeidsfora og heller spisse slike møter og fora mot prioriterte områder og mot mer konkret samarbeid.

5.2 Våre vurderinger og anbefalinger

God dialog med kommunene er viktig for alle etatene på velferdsområdet. Det betyr behov for kjennskap til de ulike kommunenes utfordringer og behov. Det igjen krever en viss fysisk nærhet til kommunene, eller en spesialisering knyttet til kunnskap om kommuner i et geografisk område eller en gruppe av kommuner med felles kjennetegn. Fysisk nærhet til kommunene vil altså fortsatt være viktig for en del statsetater.

De fire virksomhetene vi har vurdert i denne rapporten har alle ulik inndeling av sitt regionale apparat. Samtidig oppleves ikke den ulike geografiske inndelingene som noe stort problem i samhandlingen mellom etatene, selv om fylkesmannen og kommunene i noen grad ser ulik inndeling som en utfordring.

Hverken vår undersøkelse eller tidligere undersøkelser gir derimot grunnlag for å si at ulik geografisk inndeling på velferdsområdet gir store utfordringer knyttet til samhandling regionalt. Det synes viktigere med likeartede og tydelige styringssignaler og gode og konkrete møteplasser for samarbeid. Når det gjelder å tilrettelegge for hensiktsmessige møteplasser er fylkesmannen helt sentral. Det gis et klart inntrykk av at fylkesmennenes prioritering og innretning av slike møteplasser varierer. Etter Difis vurdering bør KMD derfor legge til rette for erfaringsutveksling mellom fylkesmannsembetene og eventuelt gi tydelige forventninger om at fylkesmennene tilrettelegger for samhandling regionalt på velferdsområdet.

Informantene i vår undersøkelse peker også på at samarbeid om konkrete prosjekter og oppgaver oppleves som mer hensiktsmessig enn mer generelle møteplasser med hovedvekt på informasjonsutveksling. Denne formen for samarbeid om konkrete satsinger bør derfor etter Difis vurdering fortsatt videreutvikles.

Samarbeid om konkrete satsinger og prosjekter må understøttes av tydelige krav og forventninger fra overordnet departement og direktorat. Et klart funn i vår undersøkelse er at den viktigste faktoren for å skape god regional samhandling er likelydende og tydelig styringssignaler. Etter Difis vurdering er det derfor viktig at de ansvarlige departementene og direktoratene enes om de viktigste prioriteringene på områder som berører hele velferdsfeltet 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.

Selv om geografisk inndeling ikke er det viktigste for å sikre god samhandling regionalt, er det ikke uten betydning. Fra 2020 vil tre av etatene ha en struktur som krysser de nye fylkesgrensene, mens NAV tilpasser sin struktur. Den store utfordringen synes å være tilpasning til Viken. Her vil Husbanken, Bufetat og eventuelt IMDi ha en inndeling som krysser de nye fylkesgrensene.

Vi har følgende anbefalinger knyttet til de fire etatene:

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 regionale 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

Etter 2020 vil fire av Husbankens regioner dele to fylker mellom seg. Delingen av Troms fortsetter som tidligere, og Viken deles mellom kontorene Øst og Sør.

Husbanken er en etat der digitaliseringen er sterkt fremtredende og kan endre både etatens og kommunenes oppgaveløsning. Dette trekker i retning av å legge sterk vekt på at virksomheten 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 samhandling spesielt med fylkesmennene. En tilpasning av Husbankens to nordligste regioner til fylkesinndelingen vil også gi en jevnere fordeling i antall kommuner i de to nordligste regionene. Siden kommunedialogen er omfattende kan en tilpasning til fylkesinndelingen (og dermed til fylkesmannsstrukturen) være hensiktsmessig på bakgrunn av at fylkesmannen skal være det statlige navet i kommunedialogen.

Digitaliseringen vil kunne endre Husbankens behov for regional tilstedeværelse i fremtiden. 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

IMDi er i en særstilling ettersom det skal overføres oppgaver fra IMDi sine regionavdelinger til fylkeskommunen som ledd i regionreformen. Det er fortsatt ikke avklart hvilke oppgaver som skal overføres, men det ligger an til at regionkontorene nedlegges i sin nåværende form. 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, bør det vurderes om denne typen oppgaver kan legges til fylkesmannen. Det vil kunne bidra til bedre samordning overfor kommunene på det velferdspolitiske området samt en kostnadseffektiv administrasjon.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om kommunerettet samordning
Difis rapportnummer:	2018:13
Forfatter(e):	Anniken Grønli Foss, Ingunn Botheim, Magne Langset
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Saksnummer:	18/01434-4
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 vurdering av samhandling og endringsbehov for statsetater med kommunerettet virksomhet. Etatene som er valgt ut er Husbanken, IMDi, Bufetat og NAV.</p> <p>De fire virksomhetene har ulik inndeling av sitt regionale apparat. Hverken vår undersøkelse eller tidligere undersøkelser gir derimot grunnlag for å si at ulik geografisk inndeling på velferdsområdet gir store utfordringer knyttet til samordning regionalt. Det synes viktigere med likeartede og tydelige styringssignaler og gode møteplasser for samarbeid om prioriterte satsinger.</p>	
Emneord: Regional statsforvaltning, NAV, IMDi, Husbanken, Bufetat, fylkesmannen, regionreform, fylkeskommuner, styring	
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	12. desember 2018
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no